



**TESIS**

**PANCASILA SEBAGAI SUMBER DARI SEGALA SUMBER HUKUM  
NEGARA DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PEMILIHAN  
UMUM LEGISLATIF**

***PANCASILA AS THE SOURCE OF LAW OF ALL COUNTY'S LAW IN  
CREATING OF LEGISLATION GENERAL ELECTION***

Oleh:

**DAIRANI, S.H.  
NIM. 150720101003**

**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2017**

**TESIS**

**PANCASILA SEBAGAI SUMBER DARI SEGALA SUMBER HUKUM  
NEGARA DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PEMILIHAN  
UMUM LEGISLATIF**

***PANCASILA AS THE SOURCE OF LAWA OF ALL COUNTY'S LAW IN  
CREATING OF LEGISLATION GENERAL ELECTION***

**Oleh :  
DAIRANI, S.H.  
NIM : 150720101003**

**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2017**

**TESIS**

**PANCASILA SEBAGAI SUMBER DARI SEGALA SUMBER HUKUM  
NEGARA DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PEMILIHAN  
UMUM LEGISLATIF**

***PANCASILA AS THE SOURCE OF LAW OF ALL COUNTY'S LAW IN  
CREATING OF LEGISLATION GENERAL ELECTION***

Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum Dalam Program Studi Ilmu Hukum Pada  
Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Jember

Oleh :  
**DAIRANI, S.H.**  
**NIM : 150720101003**

**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2017**

**Tesis Ini Telah Disetujui  
Tanggal, 15 April 2017**

Oleh:  
**Dosen Pembimbing Utama**

**Dr. Jayus, S.H., M.Hum**  
**NIP. 195612061983031003**

**Dosen Pembimbing Anggota**

**Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.**  
**NIP. 198206232005011002**

**Mengetahui:**  
**Ketua**  
**Program Magister Ilmu Hukum**  
**Fakultas Hukum Universitas Jember**

**DR. Y.A. Triana Ohoiwutun, S.H., M.H.**  
**NIP. 196401031990022001**

**PENGESAHAN**

**PANCASILA SEBAGAI SUMBER DARI SEGALA SUMBER HUKUM  
NEGARA DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PEMILIHAN  
UMUM LEGISLATIF**

***PANCASILA AS THE SOURCE OF LAW OF ALL COUNTY'S LAW IN  
CREATING OF LEGISLATION GENERAL ELECTION***

Telah Dipertahankan di depan Tim Penguji  
Pada Tanggal :.....

**SUSUNAN TIM PENGUJI**

Ketua,

**Dr. Y.A. Triana Ohoiwutun, S.H., M.H.**

**NIP. 196401031990022001**

Sekretaris,

Penguji

**Dr. Aries Harianto, S.H., M.H.**

**NIP. 19691230199931001**

Anggota

**Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum**

**NIP. 1971050111993031001**

Anggota

**Dr. Jayus, S.H., M.Hum.**

**NIP. 195612061983031003**

**Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.**

**NIP. 198206232005011002**

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Jember

**Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H.**

**NIP. 1974092219990310003**

### PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya Ilmiah (Tesis) ini asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Magister Ilmu Hukum), baik di Universitas Jember maupun di Universitas-Universitas lain.
2. Tesis ini merupakan gagasan, ide, pemikiran dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, terkecuali arahan dari Tim Pembimbing dan beberapa masukan Tim Penguji
3. Dalam tesis ini terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan dengan disebutkan dalam sumber kutipan maupun daftar pustaka.
4. Apabila ternyata dalam naskah Tesis ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi akademik maupun sanksi lainnya yang berlaku di lingkungan Universitas Jember.

Jember, 10 Juni 2017  
Yang Membuat Pernyataan,

DAIRANI, S.H.  
NIM. 150720101003

## UCAPAN TERIMA KASIH

Segala Puji dan syukur Kepada-Mu Ilahi Rabbi atas segala Rahmat, Hidayah dan kemampuan yang diberikan kepada kami sehingga mampu menyelesaikan karya Ilmiah Tesis ini dengan baik. Tesis ini saya persembahkan untuk orang-orang yang berpengaruh penting dalam kehidupan saya :

Namun demikian, atas keterbatasan kemampuan dan keterbatasan bekal ilmu yang ada pada diri saya pada saat menulis sehingga menjadi sebuah keharusan bagi saya untuk mengucapkan terima kasih secara khusus kepada yang terhormat :

1. Rektor Universitas Jember Bapak Drs. Moh. Hasan, M.Sc., Ph.D. beserta staf atas kesempatan yang telah diberikan untuk mengikuti program Magister dalam bidang Ilmu Hukum di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Jember;
2. Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum. selaku penjabat Wakil Dekan I, Mardi Handono, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II serta Iwan Rachmat S, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;
3. Dr. Y.A. Triana Ohoiwutun, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas;
4. Dr. Y.A. Triana Ohoiwutun, S.H., M.H., selaku Ketua Tim Penguji, Dr. Aries Harianto, S.H., M.H., selaku sekretaris Penguji yang telah berkenan menguji karya Ilmiah Tesis ini;
5. Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum., selaku Penguji I, Penulis secara khusus menyampaikan Terima kasih yang setinggi-tingginya karena telah meluangkan waktunya untuk hadir menguji Tesis ini ditengah kesibukan Beliau Sebagai Dirjen Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Ham Republik Indonesia;
6. Dr. Jayus, S.H., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Utama, Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Anggota, dan sekaligus sebagai

Dosen Penguji, yang telah memberikan waktu masukan-masukan yang sangat berharga dalam penyelesaian Tesis ini;

7. Seluruh Guru Besar dan Dosen di lingkungan Magsiter Ilmu Hukum Universitas Jember. Prof. Dr. Tjuk Wirawan, S.H., Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Drs. Abintoro Prakoso, S.H., M.S., Prof. Dr. Dominikus Rato, S.H., M.Si., Prof. Dr. M. Khoidin, S.H., Prof. Dr. Herowati Poesoko, S.H., M.Hum., Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum., Dr. Aan Efendi, S.H., M.H. Al-Khanif. S.H., M.A., LL.M., Ph.D. yang telah memberikan bekal ilmu yang pengetahuan kepada Penulis;
8. Bapak dan Ibu, Terima Kasih untuk do'a nya yang selalu dipanjatkan kepada Tuhan Semesta Alam ini, luapan kasih sayang yang selalu di berikan, dan kesabarannya dalam menanti selesainya Tesis ini. Disetiap ada kesulitan yang saya hadapi, lalu tiba-tiba kesulitan itu menjadi hilang, saya yakin Ibu, Bapak Doa kalian sedang dikabulkan oleh\_Nya untuk Anakmu ini;
9. Untuk Kakak kandung saya, Nur Halimah, dan Kakak Ipar saya Sahnawi, kedua Ponaakan saya Rifqul Maarif dan Lailatul Qomaria, Terima kasih atas semua dukunganya yang selama ini diberikan;
10. Segenap pimpinan dan rekan-rekan Puskapsi Fakultas Hukum Universitas Jember, Bapak Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H. selaku Direktur Puskapsi yang telah banyak membantu Penulis baik dalam sisi moral dan moril. Seluruh peneliti Puskapsi dan para Asistensi Puskapsi Terima Kasih atas kebersamaan etos kerja yang baik selama ini;
11. Teman-teman Magister Ilmu hukum Angkatan 2015 Igam Arya Wada, S.H., Firda Laily M, S.H., Aulia Rakhmatika I, S.H., Andi Syahputra, S.H., Agung Nugroho, S.H., Hadi Marsudiono, S.H., Iwan Kurniawan, S.H., Rudi Andrianus R, S.H., Abdul Aziz, S.H., Agus Dwi S, S.H., Moh. Ali Hofi, S.H., dan yang lain yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu
12. Keluarga besar Lingkaran At- Taqwa 106 Jember. Drs. H. Marwoto, bapak Eny Syafie. Ust. Syamsul Arifin, Ust. Hamim. Syekh Teguh Haryadhi, Sulton



Tamimi, Setyo Andika, Om Jin, Abd. Aziz, Jundi, cak Tohir. Imam S, Zulkifli,  
Bagus Sampurno, dll

13. Almamater, yang selalu dibanggakan.



**MOTTO**

*Aku tidak mengatakan, bahwa aku menggali Pancasila. Apa yang aku kerjakan hanyalah menggali jauh ke dalam bumi kami, Tradisi-Tradisi kami sendiri, dan aku menemukan Lima Butir Mutiara Yang Indah*

**(SOEKARNO)**

## RINGKASAN

Indonesia menjadi satu-satunya negara di dunia yang memiliki konsep negara yang berlandaskan pada Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara dalam menjalankan sistem ketatanegaraan dan pemerintahan. Berdasarkan penelusuran sejarah, Pancasila tidaklah lahir secara mendadak pada Tahun 1945, melainkan melalui proses yang panjang dengan didasari oleh sejarah perjuangan bangsa dan dengan melihat pengalaman bangsa lain di dunia. Pancasila diilhami oleh gagasan-gagasan besar dunia, tetapi tetap berakar pada kepribadian dan gagasan besar bangsa Indonesia sendiri.

Setiap bangsa dan negara yang ingin berdiri kokoh dan kuat tentu perlu memiliki dasar negara dan ideologi negara yang kokoh dan kuat pula. Tanpa itu, maka bangsa dan negara akan rapuh. Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi negara. Ideologi dimaknai sebagai kumpulan gagasan-gagasan, Ide-Ide, keyakinan-keyakinan yang menyeluruh dan sistematis, yang menyangkut berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Ideologi merupakan sesuatu yang dihayati menjadi suatu keyakinan. Ideologi merupakan suatu pilihan yang jelas membawa komitmen (keterikatan) untuk mewujudkannya. Semakin mendalam ideologis seseorang, maka akan semakin tinggi pula komitmen untuk melaksanakannya

Berdasarkan hal tersebut Pancasila merupakan dasar negara. Merongrong Pancasila berarti merongrong *consensus* dasar segenap bangsa dan Negara Indonesia yang beraneka ragam itu dan bertekad membangun masyarakat bersama kearah terwujudnya suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara tegas bahwa Pancasila sebagai ideologi maupun dasar negara, sebenarnya merupakan sistem nilai luhur bangsa Indonesia yang sudah *ultimate*, definitif dan final

Pengakuan secara yuridis oleh negara bahwa Pancasila lahir pada tanggal 1 Juni Tahun 1945 dan bersumber dari pidato Presiden Soekarno telah dinyatakan dalam surat keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 2016. Keppres Nomor 24 Tahun 2016 yang di keluarkan oleh Presiden Joko Widodo, pada pokoknya berisikan penetapan yaitu: Menetapkan tanggal 1 Juni Tahun 1945 sebagai hari lahir Pancasila, tanggal 1 Juni merupakan hari libur Nasional, pemerintah bersama seluruh komponen bangsa dan masyarakat Indonesia memperingati hari lahir Pancasila setiap tanggal 1 Juni. Sementara dalam bagian konsiderans Keppres Nomor 24 Tahun 2016 tersebut dinyatakan bahwa rumusan Pancasila sejak kelahirannya tanggal 1 Juni Tahun 1945 yang di sampaikan dalam pidato Soekarno, rumusan piagam Jakarta tanggal 22 Juni

Tahun 1945 hingga rumusan final tanggal 18 Agustus Tahun 1945 adalah kesatuan proses lahirnya Pancasila sebagai dasar Negara.

**Kata Kunci:** *Pancasila, Sumber Dari Segala Sumber Hukum, Undang-Undang Legislatif.*



## SUMMARY

Indonesia became the only country in the world that has the concept of state based on Pancasila as the ideology and the basic state in running the state administration system. Based on historical search, Pancasila was not born suddenly in 1945, but through a long process based on the history of the struggle of the nation and by looking at the experiences of other nations in the world. Pancasila was inspired by the great ideas of the world, but still rooted in the great personality and ideas of the Indonesian nation itself

Every nation and country that wants to stand firm and strong certainly need to have a strong state and state ideology strong and strong as well. Without it, the nation and state will be vulnerable. Pancasila as the basis of state and state ideology. Ideology is interpreted as a collection of ideas, ideas, beliefs that are comprehensive and systematic, which concerns various fields of life nation and state. Ideology is something that is lived into a belief. Ideology is a clear choice to bring commitment (attachment) to make it happen. The more deeply ideological a person, the higher will be the commitment to implement it

Based on that Pancasila is the basis of the state. Undermining Pancasila means undermining the basic consensus of the entire nation and the diverse Indonesian State and is committed to building a community together towards the realization of a social justice for all Indonesians. Thus it can be said that explicitly that Pancasila as ideology and basic state, is actually a noble value system of Indonesia's ultimate, definite and final

Legal recognition by the state that Pancasila was born on June 1, 1945 and sourced from the speech of President Soekarno has been stated in Presidential Decree No. 24 of 2016. Presidential Decree No. 24 of 2016 issued by President Joko Widodo, in essence contains the determination that is: Setting June 1, 1945 as the birthday of Pancasila, June 1 is a national holiday, the government together with all components of the nation and the people of Indonesia commemorate the birth of Pancasila every June 1st. Meanwhile, in the Considerance of Presidential Decree No. 24 of 2016 stated that the formulation of Pancasila since its birth on June 1, 1945 which is conveyed in the speech of Soekarno, the formulation of the charter of Jakarta on June 22, 1945 until the final formula dated August 18, 1945 is the unity of the process of the birth of Pancasila as National principle.

**Keywords:** *Pancasila, Source Of All Legal Resources, Legislative Act*

## KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan segala puja dan puji syukur kepada Allah Swt, atas Taufiq, Rahmat, Hidayah dan Inayah-Nya, sehingga dengan-Nya saya mampu berupaya menjadi insan kamil *Insyallah*, karena telah diberikan akal sehat yang menjadi pembeda dengan makhluk yang lain.

Sholawat serta salam semoga senantiasa tercurah limpahkan kepada Junjungan Nabi Muhammad SAW yang mampu mengubah peradaban dunia ini dari alam jahiliyah menuju ke alam Ilmiah seperti yang kita rasakan hingga saat ini

Disadari sepenuhnya bahwa, Atas dukungan dari semua pihak yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penulisan karya Ilmiah ini sehingga tesis ini dapat terselesaikan dengan baik. Tentunya besar harapan kami selaku penulis Tesis ini dapat memberikan manfaat bagi bangsa dan Negara ini akan pentingnya memahami dan mengaktualisasi kembali Pancasila sebagai Ideologi dan dasar Negara Republik Indonesia guna terciptanya negara yang aman, tentram dan sejahtera.

Dengan keterbatasan ilmu yang ada pada penulis, tentunya penulis menyadari bahwanya adanya kekurangsempurnaan dalam penulisan tesis ini, Karenanya saran masukan dari pembaca yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan guna kesempurnaan karya-karya berikutnya.

Demikian Pengantar dari saya, sekali lagi saya berharap Karya Ilmiah ini dapat bermanfaat bagi segenap pembaca pada umumnya dan ucapan Terimakasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah terlibat dalam penulisan karya ini hingga selesai.

Jember, 10 Juni 2017

DAIRANI , S.H

**DAFTAR ISI**

SAMPUL DEPAN.....	i
SAMPUL DALAM .....	ii
PERSYARATAN GELAR.....	iii
PERSETUJUAN.....	iv
SUSUNAN TIM PENGUJI .....	v
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	vi
UCAPAN TERIMA KASIH.....	vii
MOTTO .....	x
RINGKASAN.....	xi
SUMMARY .....	xiii
KATA PENGANTAR .....	xiv
DAFTAR ISI.....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan masalah .....	10
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	10
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	10
1.3.2 Manfaat Penelitian .....	11
1.4 Metode Penelitian .....	12
1.4.1 Tipe Penelitian .....	12
1.4.2 Pendekatan Masalah.....	13

1.4.3 Sumber Bahan Hukum .....	14
a. Bahan Hukum Primer .....	14
b. Bahan Hukum Sekunder .....	17
1.4.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum .....	17
1.4.5 Analisa Bahan Hukum .....	17
1.4.6 Orisinalitas Penelitian .....	18
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORITIS .....</b>	<b>22</b>
<b>2.1 Pancasila sebagai dasar negara dan cita hukum negara .....</b>	<b>22</b>
2.1. 1 Pancasila sebagai dasar negara .....	22
2.1. 2 Pancasila sebagai cita hukum negara .....	24
<b>2.2 Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....</b>	<b>27</b>
2.2.1 Asas Formil Pembentukan Undang-Undang .....	32
2.2.2 Asas Materiil Pembentukan Undang-Undang.....	35
<b>2.3 Teori Demokrasi Dan Kedaulatan Rakyat.....</b>	<b>37</b>
2.3.1. Karakteristik Demokrasi Indonesia .....	43
1. Periode Demokrasi Liberal (1945-1959) .....	43
2. Periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965) .....	44
3. Periode Demokrasi Pancasila (1966-1997).....	45
4. Periode Demokrasi Era Reformasi (1998 s.d. Sekarang) .....	46
<b>BAB III KERANGKA KONSEPTUAL .....</b>	<b>48</b>
<b>BAB IV PEMBAHASAN .....</b>	<b>52</b>
<b>4.1 Argumentasi Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Negara Dalam Pembentukan Undang-Undang pemilihan umum lagislatif .....</b>	<b>52</b>



4.1.1 Argumentasi Yuridis Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Negara dalam pembentukan undang-undang pemilihan umum legislatif .....	52
4.1.2 Hubungan Pancasila dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	64
4.1.3 Hubungan Pancasila dengan Undang-Undang.....	74
4.1.4 Asas-asas pembentukan undang-undang yang baik.....	78
<b>4.2 Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dalam pembentukan Undang-Undang pemilihan umum legislatif .....</b>	<b>81</b>
4.2.1 Penyelenggaraan Pemilihan Umum Di Indonesia.....	81
4.2.2 Keterkaitan antara undang-undang pemilihan umum legislatif dengan Pancasila .....	90
4.2.3 Penerapan Pancasila dalam undang-undang pemilihan umum legislatif .....	102
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>129</b>
5.1 Kesimpulan .....	129
5.2 Saran .....	131
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>133</b>

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar belakang

Indonesia menjadi satu-satunya negara di dunia yang memiliki konsep negara yang berlandaskan pada Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara dalam menjalankan sistem ketatanegaraan dan pemerintahan. Berdasarkan penelusuran sejarah, pancasila tidaklah lahir secara mendadak pada Tahun 1945, melainkan melalui proses yang panjang dengan didasari oleh sejarah perjuangan bangsa dan dengan melihat pengalaman bangsa lain di dunia. Pancasila diilhami oleh gagasan-gagasan besar dunia, tetapi tetap berakar pada kepribadian dan gagasan besar bangsa Indonesia sendiri.<sup>1</sup>

Setiap bangsa dan negara yang ingin berdiri kokoh dan kuat tentu perlu memiliki dasar negara dan ideologi negara yang kokoh dan kuat pula. Tanpa itu, maka bangsa dan negara akan rapuh. Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi negara. Ideologi dimaknai sebagai kumpulan gagasan-gagasan, Ide-Ide, keyakinan-keyakinan yang menyeluruh dan sistematis, yang menyangkut berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Ideologi merupakan sesuatu yang dihayati menjadi suatu keyakinan. Ideologi merupakan suatu pilihan yang jelas membawa

---

<sup>1</sup> Pimian MPR dan Tim Kerja sosialisasi MPR Periode 2009-2014. *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara*, sekretariat jendral MPR RI, cetakan kedua November, 2012 hlm. 27

komitmen (keterikatan) untuk mewujudkannya. Semakin mendalam ideologis seseorang, maka akan semakin tinggi pula komitmen untuk melaksanakannya.<sup>2</sup>

Berdasarkan hal tersebut Pancasila merupakan dasar negara. Merongrong Pancasila berarti merongrong *consensus* dasar segenap bangsa dan Negara Indonesia yang beraneka ragam itu dan bertekad membangun masyarakat bersama kearah terwujudnya suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara tegas bahwa Pancasila sebagai ideologi maupun dasar negara, sebenarnya merupakan sistem nilai luhur bangsa Indonesia yang sudah *ultimate*, definitf dan final.<sup>3</sup>

Pada awal Indonesia merdeka telah disepakati bahwa Pancasila merupakan kesepakatan luhur yang final (*modus vivendi*) sebagai pedoman dalam mencapai tujuan nasional. Untuk mencapai tujuan nasional tersebut perlu dilakukan pembangunan, termasuk pembangunan di bidang hukum. Penggalian konsep hukum yang sesuai dengan alam Indonesia dilakukan sebagai alternatif atas kegagalan dan cacat dari konsep *Rule of Law* (ROL), maupun konsep hukum yang lain. Dengan demikian nilai-nilai seperti musyawarah, kekeluargaan, keselarasan, keseimbangan, dapat diajukan dan diimplementasikan dengan sungguh-sungguh.

Disamping sebagai ideologi bangsa, Pancasila juga berfungsi sebagai dasar negara, yakni sebagai dasar atau pedoman utama dalam penyelenggaraan negara

---

<sup>2</sup> Pemantapan Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Di Indonesia ( *laporan Seminar* , 22 Oktober 2014 yang di Selenggarakan Pusat Kajian Otonomi Daerah, Demokrasi Dan Hukum Jawa Timur, Fakultas Hukum Universitas Jember), hlm. 12

<sup>3</sup> Tami Rusli, *Pembangunan Hukum Berdasarkan Cita Hukum Pancasila* . Pranata Hukum 1 / Volume 6 Nomor 1 Januari 2011

Indonesia. Sebagai dasar negara, Pancasila dijadikan sebagai petunjuk dan pedoman dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan oleh pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia. Salah satu fungsi sebagai dasar negara pada Pancasila adalah Pancasila sebagai sumber inspirasi atau falsafah negara, karena Pancasila diyakini yang paling benar, adil, bijaksana, dan tepat untuk mempersatukan seluruh rakyat Indonesia.<sup>4</sup>

Pengakuan secara yuridis oleh negara bahwa Pancasila lahir pada tanggal 1 Juni Tahun 1945 dan bersumber dari pidato Presiden Soekarno telah dinyatakan dalam surat keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 2016. Keppres Nomor 24 Tahun 2016 yang di keluarkan oleh Presiden Joko Widodo, pada pokoknya berisikan penetapan yaitu: Menetapkan tanggal 1 Juni Tahun 1945 sebagai hari lahir Pancasila, tanggal 1 juni merupakan hari libur Nasional, pemerintah bersama seluruh komponen bangsa dan masyarakat Indonesia memperingati hari lahir Pancasila setiap tanggal 1 Juni.<sup>5</sup> Sementara dalam bagian konsiderans Keppres Nomor 24 Tahun 2016 tersebut dinyatakan bahwa rumusan Pancasila sejak kelahirannya tanggal 1 Juni Tahun 1945 yang di sampaikan dalam pidato Soekarno, rumusan piagam Jakarta tanggal 22 Juni Tahun 1945 hingga rumusan final tanggal 18 Agustus Tahun 1945 adalah kesatuan proses lahirnya Pancasila sebagai dasar negara.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Pemantapan Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Di Indonesia ( *laporan seminar , 22 Oktober 2014 yang di selenggarakan Pusat Kajian Otonomi Daerah, Demokrasi Dan Hukum Jawa Timur, Fakultas Hukum Universitas Jember*) hlm. 2

<sup>5</sup> Lihat ringkasan Desertasi Ahmad Basarah, *Eksistensi Pancasila Sebagai Tolok Ukur Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi: Kajian Perspektif Filsafat Hukum Dan Ketatanegaraan*, Semarang. Universitas Diponegoro.2016, hlm.4

<sup>6</sup> *Ibid.*

Sampai saat ini Pancasila bagi bangsa Indonesia masih memiliki kedudukan dan fungsi yang sangat penting. Pancasila sebagai norma Dasar Negara (*grundnorm*), Cita Hukum (*rechtsidee*), pokok kaidah Fundamental Negara, dan juga kerangka keyakinan (*belief framework*) yang bersifat normatif dan konstitutif. Bersifat normatif karena berfungsi sebagai pangkal dan prasyarat ideal yang mendasari setiap hukum positif, bersifat konstitutif karena mengarahkan hukum pada tujuan yang hendak dicapai. Dengan kedudukan dan fungsi yang semacam ini maka pembangunan sistem hukum nasional seharusnya selalu dan tetap berorientasi kepada Pancasila.<sup>7</sup>

Sejak negara didirikan pada Tahun 1945 telah ditetapkan bahwa dasar dan ideologi negara kita adalah Pancasila. Latar belakang dan konsekuensi kedudukan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara dapat dilihat dari sekurang-kurangnya tiga aspek yakni politik, *fislosofis*, dan yuridis (hukum dan peraturn perundang-undangan).<sup>8</sup> Dalam sejarah kehidupan bangsa Indonesia, Pancasila adalah *Philosophische Grondslag* (Dasar Falasafat Negara). Pancasila adalah dasar negara sebagai sumber dari segala sumber hukum. Salah satu masalah pada masa lalu yang mengakibatkan Pancasila cenderung digunakan sebagai alat legitimitasi kekuasaan dan lebih menjadi ideologi tertutup adalah karena adanya pendapat bahwa Pancasila berada diatas dan diluar konstitusi. Pancasila disebut sebagai norma fundamental

---

<sup>7</sup> Suhadi, *Pembangunan Hukum Tanah Nasional Berdasarkan Konsep Negara Hukum Pancasila* Jurnal Ilmiah Pawiyatan Vol : Xxiii, No : 1, Mei 2016.hlm, 19

<sup>8</sup> Mahfud MD. (makalah) “*Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pendidikan Ilmu Hukum dan Perundang-undangan Indonesia,*” yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UGM dalam rangka Peringatan Hari Lahirnya Pancasila di Yogyakarta, 30–31 Mei 2007, hlm.2

negara (*staatsfundamentalnorm*) dengan menggunakan teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky.<sup>9</sup>

Fungsi Pancasila sebagai dasar negara Indonesia adalah Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara di Indonesia. Sebagai sumber dari segala sumber hukum negara artinya adalah bahwa segala bentuk dan jenis Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku di Indonesia harus bersumberkan pada Pancasila atau dengan kata lain semua peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Fungsi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum tersebut harus dielaborasi dan diaplikasikan dalam setiap pembentukan hukum di Indonesia. Pada saat ini kita sering menjumpai produk-produk hukum di Indonesia, baik dalam tataran undang-undang maupun peraturan lainnya yang lebih rendah, jauh melenceng dari Pancasila sebagai sumber utamanya. Oleh karena itulah di perlukan upaya untuk memantapkan Pancasila sebagai sumber pembentukan hukum di Indonesia.<sup>10</sup>

Untuk Selanjutnya bagaimana Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dan kaidah penuntun hukum itu harus dituangkan di dalam peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum formal. Penglihatan atas ini penting

---

<sup>9</sup> Jazim Hamidi (Ed) 2012. *Teori Hukum Tata Negara ( A turning Point of the state )* Jakarta, Salemba Humanika. hlm. 123

<sup>10</sup> *Ibid.*

karena dengan kedudukannya yang seperti itu Pancasila harus dijabarkan di dalam peraturan perundang-undangan dengan semua kaidah penuntunnya.<sup>11</sup>

Jika dilihat dari urutan sila Pancasila maka penuangan isi Pancasila di dalam UUD Tahun 1945 juga tampak jelas. Sila Ketuhanan yang Maha Esa diatur di dalam Pasal 29 dan Pasal 28; sila kemanusiaan yang adil dan beradab diatur di dalam Pasal-Pasal 28; sila persatuan Indonesia diatur di dalam Pasal 1 (1), Pasal 30, dan Pasal 37 ayat (5); sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan diatur di dalam Pasal-Pasal 2, 5, 20, 18, 22; sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia diatur di dalam Pasal 28, pasal 33, dan Pasal 34. Pasal-pasal lain di dalam UUD Tahun 1945 semuanya dibuat untuk mendukung pelaksanaan semua sila Pancasila itu.<sup>12</sup>

Maria Farida Indrati S, menyebutkan bahwa Pancasila sebagai Norma fundamental Negara (*Staatfundamentalnorm*) dan sekaligus sebagai cita hukum merupakan sumber dan dasar serta pedoman bagi batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 sebagai aturan dasar negara/aturan pokok negara (*Verfassungsnorm*) serta Peraturan Perundang-Undangan lainnya.<sup>13</sup> Oleh karena itu sudah semestinya setiap pembentukan dan penegakan hukum harus mencerminkan nilai-nilai kemanusiaan sebagaimana tersirat dalam sila kedua. Hukum dibuat untuk manusia, bukan manusia

---

<sup>11</sup> Mahfud MD. (makalah) “Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pendidikan Ilmu Hukum dan Perundang-undangan Indonesia,” yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UGM dalam rangka Peringatan Hari Lahirnya Pancasila di Yogyakarta, 30–31 Mei 2007, hlm.4

<sup>12</sup> Mahfud MD. (makalah) “Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pendidikan Ilmu Hukum dan Perundang-undangan Indonesia,” yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UGM dalam rangka Peringatan Hari Lahirnya Pancasila di Yogyakarta, 30–31 Mei 2007, hlm.5

<sup>13</sup> Maria Farida Indrati S, (2007), *Ilmu Perundang-Undangan 1* ( Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan). PT. Kanisius, Yogyakarta. hlm, 59

untuk hukum. Hal ini sejalan dengan *adigium ubi societates ubi ius*, artinya dimana ada masyarakat (manusia) maka disitulah ada hukum. Dengan demikian maka pembentukan dan penegakan hukum harus mengakomodasi nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradap. Penegakan hukum harus dijalankan sesuai nilai-nilai keberadaban manusia, bukan nilai kebiadaban manusia yang dalam adigum hukum di sebut *homo homini lopus*.<sup>14</sup>

Adapun nilai-nilai Pancasila khususnya pada sila ke empat yang terkandung dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tertuang dalam beberapa Pasal salah satu diantaranya adalah Pasal 2, Pasal 5, Pasal 20, Pasal 18, dan Pasal 22.<sup>15</sup> Dari beberapa pasal sebagaimana telah disebutkan diatas menunjukkan bahwa Negara Indonesia menganut sistem demokrasi yang kedaulatan penuh berada ditangan rakyat yang di wakili oleh para wakil rakyat yang dikenal dengan anggota legislatif.

Dinamika politik Indonesia yang terus berkembang dan semakin adanya kedewasaan dalam pergelaran pesta demokrasi di Indonesia menuntut adanya beberapa penyempurnaan dari adanya Undang-Undang yang mengatur tentang pelaksanaan Pemilihan Umum dan pesta demokrasi sebagaimana tersebut diatas, hal ini terbukti dari adanya beberapa perubahan Undang-Undang tentang pemilihan umum. Adapun beberapa perubahan tersebut pasca perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945

---

<sup>14</sup> Al-khanif (Ed), 2016. *Pancasila Sebagai Realitas, Percik Pemikiran Tentang Pancasila Dan Isu-Isu Kontemporer Di Indonesia*. Pustaka Pelajar .Yogyakarta., hlm. 31

<sup>15</sup> Mahfud MD. (makalah) “Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pendidikan Ilmu Hukum dan Perundang-undangan Indonesia,” yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UGM dalam rangka Peringatan Hari Lahirnya Pancasila di Yogyakarta, 30–31 Mei 2007, hlm.6



yaitu sebagai berikut : Pada Tahun 2003 pemerintah bersama-sama dengan anggota legislatif mengundangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan pada Tahun 2006 pemerintah mengeluarkan PERPPU No. 1 Tahun 2006 tentang Pemilihan Umum Legislatif, dan pada tahun yang sama (2006) pemerintah bersama-sama dengan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat mengubah PERPPU No. 1 Tahun 2006 menjadi Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2006. Dan pada Tahun 2008 pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat kembali mengganti Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2006 dengan Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2008. Hingga kini Undang-Undang Pemilu diatur dalam suatu Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012.

Adapun putusan Mahkamah Konstitusi terkait Uji materi yang berkaitan dengan Undang-Undang pemilihan umum legislatif yang di lakukan *judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi mulai dari Undang-Undang 12/2003 tentang Pemilu Legislatif hingga terakhir Undang-Undang No. 8 tahun 2012, yaitu Putusan MK No. 011-017/PUU-I/2003 Tentang larangan menjadi anggota legislatif bagi mantan pengikut PKI, Putusan MK No. 10/PUU-VI/2008 tentang syarat Domisili Calon Anggota DPD, Putusan MK No. 12/PUU-VI/2008 tentang ketentuan Peralihan dalam UU pemilu, Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 tentang suara terbanyak anggota Legislatif, Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009 tentang syarat calon anggota Legislatif, Putusan MK No. 9/PUU-VII/2009 tentang hasil Hitung Cepat, putusan MK No. 110-111-112-113/PUU-VII/2009 Tentang perolehan Kursi anggota

legislatif, Putusan MK No. 27/PUU-VIII/2010 tentang Calon pengganti, Putusan MK No. 52/PUU-X/2012 tentang verifikasi parpol, Putusan MK No. 20/PUU-XI/2013 tentang keterwakilan perempuan, Putusan MK No. 24/PUU-XII/2014 Tentang hasil surve pada masa tenang.<sup>16</sup> Adapun pasal yang di Uji adalah Pasal 247 ayat (2),(5),(6). Dan pasal 291, pasal 317 ayat (2). Dimana MK mengabulkan permohonan Uji Materi tersebut dengan dalil bahwa Pasal yang di Uji materi tersebut bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), 28E ayat (3), Pasal 28F, Pasal 28G ayat (1), Pasal 31 ayat (1), (3) dan ayat (5) UUD Tahun 1945.

Mengingat banyaknya Undang-Undang pemilihan umum legislatif yang di uji materi ke Mahkamah Konstitusi, hal ini menunjukkan kurangnya kecermatan para pembentuk Undang-Undang (Legislatif) yang tidak memuat unsur-unsur keadilan dalam sistem negara demokrasi. Dalam konteks ini Arief Hidayat (Ketua MK) dalam pidatonya menyampaikan bahwa konsep negara hukum Pancasila merupakan solusi yang tepat dalam situasi bangsa saat ini dan pada masa yang akan datang.<sup>17</sup>

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti tertarik untuk mengkaji lebih lanjut agar dapat memahami lebih jauh terkait dengan Pancasila yang sudah seharusnya menjadi acuan atau pedoman dalam setiap penyusunan dan pembentukan Undang-undang khususnya dalam hal ini terkait dengan Undang-Undang Pemilihan

---

<sup>16</sup> Catherine Natalia (Peneliti Hukum) Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi.(PERLUDEM) (*Daftar Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Uu Pemilu Dan Pilkada*) Jakarta 17 Maret 2017

<sup>17</sup> Arief Hidayat, “*Konsep Negara Hukum Indonesia Berdasarkan Pancasila*”, makalah disampaikan dalam acara seminar nasional dengan tema Sistem Ketatanegaraan Indonesia yang di selenggarakan oleh MPR RI , Jakarta, 24 april 2013

Umum legislatif dalam bentuk karya ilmiah berupa Tesis dengan judul “*Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Negara Dalam Pembentukan Undang-Undang Pemilihan Umum Legislatif*”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, maka dapat ditarik dalam suatu rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa argumentasi hukum Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dalam pembentukan Undang-Undang pemilihan umum legislatif No. 8 Tahun 2012 ?
2. Apakah Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara telah diakomodasikan dalam pembentukan Undang-Undang pemilu legislatif ?

## **1.3 Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam bentuk penulisan karya ilmiah berupa tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis kedudukan Pancasila yang notabnya harus di jadikan sumber dari segala sumber hukum negara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam konteks kali ini pada undang-undang pemilu legislative Nomor 8 Tahun 2012

2. Untuk mengkaji dan menganalisis terkait kedudukan dan fungsi Pancasila dalam pembentukan undang-undang pemilihan umum legislatif apakah telah diakomodasikan dalam pembentukan Undang-Undang Tersebut

### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

Adapun hasil yang diperoleh dalam penelitian Tesis ini dapat memberikan manfaat-manfaat sebagai berikut :

1. Sebagai Bahan untuk pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum tata Negara, dan bagi penulis dapat melatih diri dalam rangka melakukan penelitian sehingga penulis mendapatkan pengalaman untuk memperluas wahana pengetahuan, terutama pengetahuan terkait dengan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan penerapannya dalam dunia nyata atau pada prakteknya terkait dengan pembentukan dan penyusunan Undang-Undang khususnya dalam bentuk penyusunan Undang-Undang pemilihan umum legislatif.
2. Bagi almamater merupakan salah satu pelaksanaan Catur Dharma Perguruan Tinggi yaitu Dharma Penelitian. Selanjutnya berguna dalam rangka menambah khasanah perbendaharaan karya ilmiah untuk perkembangan ilmu hukum khususnya hukum tata negara di Fakultas Hukum Universitas Jember

## 1.4 Metode Penelitian

Metode merupakan cara kerja bagaimana menemukan hasil atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan, untuk memperoleh hasil yang kongkrit. Menggunakan suatu metode dalam melakukan suatu penelitian merupakan ciri khas dari ilmu pengetahuan untuk mendapatkan suatu kebenaran hukum. Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Sedangkan penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>18</sup>

### 1.4.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam tesis ini adalah bersifat yuridis normatif (*legal research*) yaitu merupakan studi dokumen, yakni dengan menggunakan sumber-sumber data sekunder saja yang berupa peraturan-peraturan, perundang-undangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori-teori hukum dan pendapat para sarjana hukum terkemuka.<sup>19</sup> Itu sebabnya maka disebut dengan penelitian hukum normatif karena menggunakan metode penelitian ilmu hukum normatif, yaitu dengan mengkaji dan menganalisa bahan-bahan hukum, dan isu-isu hukum yang terkait dengan perkembangan dan permasalahan hukum.

Penelitian ini dilakukan untuk memecahkan permasalahan hukum yang timbul, sedangkan hasil yang akan dicapai adalah berupa preskripsi mengenai apa

---

<sup>18</sup> Peter Mahmud Marzuki, (2010) *Penelitian Hukum*, Jakarta:Kencana Persada Group, hlm 35

<sup>19</sup> Soemitro Rianto Adi, (, 2004) , *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta, Granit hlm. 92

yang harus dilakukan. Menurut Peter Mahmud Marzuki, ilmu hukum mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum. Peter Mahmud Marzuki juga menyatakan bahwa didalam karya akademik hukum, preskripsi tersebut diberikan dalam bentuk saran atau rekomendasi. Hal ini dikarenakan posisi penulis karya akademik adalah tidak berpihak.<sup>20</sup>

## 1.4.2 Pendekatan Masalah

Dalam penelitian hukum normatif terdapat beberapa pendekatan masalah yang dapat digunakan sebagai proses atau prosedur untuk menemukan jawaban atas permasalahan tersebut, dalam penelitian dan penyusunan penulisan Tesis ini digunakan pendekatan Undang-Undang atau disebut juga dengan (*statute approach*), pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua Perundang-Undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang di teliti.<sup>21</sup> Pendekatan ini membuka kesempatan untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945) dengan Undang-Undang atau antar regulasi

---

<sup>20</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit.* hlm. 172

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki.( 2005). *Penelitian Hukum*. Kencana Predana Media Group. Jakarta. hlm. 93

khususnya dalam konteks ini erat kaitannya dengan Undang-Undang pemilu legislatif yang selalu condong berubah

Penelitian dan penulisan Tesis ini juga menggunakan pendekatan konseptual atau disebut juga dengan (*conceptual approach*), yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan menggunakan pendekatan konseptual tersebut penelitian hukum ini akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum yang relevan dengan isu hukum yang akan dianalisis. Disamping kedua pendekatan tersebut di atas, dapat digunakan pula pendekatan historis atau disebut dengan (*historical approach*) dan Pendekatan historis bertujuan untuk mencari aturan hukum dari waktu ke waktu dalam rangka memahami filosofi dari aturan hukum tersebut dan mempelajari perkembangan aturan hukum tersebut.<sup>22</sup>

### **1.4.3 Sumber Bahan Hukum**

Bahan hukum yang dipergunakan untuk menganalisa atau memecahkan suatu masalah yang ada dalam suatu penelitian. Bahan hukum yang diperoleh diharapkan dapat menunjang penulisan tesis. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini antara lain sebagai berikut:

#### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas dan terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan

---

<sup>22</sup> Dyah Ochtorina S & A'an Efendi (2014 ) *Penelitian Hukum* (legal research), Sinar Grafika. Jakarta. hlm. 126

resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>23</sup> Menurut Soetandyo Wignjosoebroto yang dimaksud dengan bahan hukum primer adalah semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau badan-badan pemerintahan, yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa yang dilakukan secara resmi pula oleh aparat Negara.<sup>24</sup>

Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang Republik Indonesia nomor 12 tahun 2003 tentang pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37
3. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2006 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2006 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 12 tahun 2003 tentang pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi Undang-Undang Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 60
4. Undang-undang Republik Indonesia nomor 10 tahun 2008 tentang pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan

---

<sup>23</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Op cit.* hlm. 141

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto, dkk. *Op Cit.* hlm. 70



Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia  
Tahun 2008 Nomor 51

5. Undang-undang Republik Indonesia nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82
6. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801)
7. Undang-undang Republik Indonesia nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilihan Umum Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101
8. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2012 nomor 117
9. Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota
10. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Hari Lahir Pancasila

## **b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder merupakan publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>25</sup> Menurut Soetandyo Wignjosubroto bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku dalam suatu Negara.

### **1.4.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dalam penulisan hukum ini menggunakan teknik studi dokumen atau bahan pustaka, yaitu upaya untuk mengkaji, mempelajari dan memahami bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian yang sedang diteliti

### **1.4.5 Analisa Bahan Hukum**

Analisis dalam penulisan hukum ini dilakukan secara deskriptif kualitatif artinya metode ini dilakukan dengan cara menggambarkan pokok permasalahan dan selanjutnya dianalisis berdasarkan bahan hukum. Setelah dianalisis kemudian ditarik kesimpulan dengan menggunakan *Metode Deduktif*, yaitu dengan mengambil dan menganalisis kesimpulan yang umum untuk mendapatkan kesimpulan yang khusus.

---

<sup>25</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian.Op.Cit.* hlm. 141

1.4.6 Orisinalitas Penelitian

No.	Nama	judul	Universitas	Tahun	Rumusan Masalah
1	<b>Erfina Fuadatul Khilmi</b>	Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Di Kabupaten Jember Dalam Perspektif Demokrasi Partisipatif Di Bidang Pendidikan Dasar	Program pasca sarjana Fakultas Hukum Universitas Jember	2015	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apakah Perda No. 2/2007 telah memenuhi asas-asas pembentukan peraturan yang baik ?</li> <li>2. Apakah Perda No. 2/2007 telah Memenuhi Asas-Asas Partisipatif Dibidang Pendidikan Dasar ?</li> </ol>
2	<b>Icha Cahyaning Fitri</b>	Perlindungan Hukum Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilihan Umum Legislatif	Program pasca sarjana Fakultas Hukum Universitas Jember	2015	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengapa diperlukan perlindungan hukum bagi keterwakilan perempuan di dalam pemilihan umum legislatif?</li> <li>2. Apakah sanksi diskualifikasi oleh KPU terhadap partai politik yang tidak memenuhi kuota keterwakilan perempuan pada pemilihan umum legislatif bertentangan</li> </ol>

					secara konstitusional dengan hak politik warga negara ?
--	--	--	--	--	---

## Keterangan :

Adapun Keterangan terhadap Tesis sebagaimana telah penulis sebutkan dibagian bagian atas yang merupakan bahan sebagai pembanding atau Bahan Orisinalitas terhadap penelitian yang penulis lakukan, akan penulis jelaskan dalam bentuk paragraf sebagai berikut ini:

1. **Erfina fuadatul Khilmi**, dalam fokus penelitian yang dilakukan oleh peneliti pendahulu sebelumnya adalah tertuju pada peraturan daerah tertentu yaitu tepatnya pada Perda Nomor 2 tahun 2007 tentang penyelenggaraan pendidikan dasar di kabupaten Jember, yang mana menurut pemahaman penulis terjadi beberapa hal yang dalam pembentukannya tidak mengendahkan adanya ketentuan atau asas-asas pembentukan peraturan yang baik sesuai dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang di atur dalam Undnag-undang Nomor 10 Tahun 20-4 sebagaimana telah diganti dengan undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang didalamnya telah disempurnakan dari undang-undang sebelumnya. Karenanya peneliti sebelumnya mempertanyakan keikutsertaan bebebrapa asas-asas yang baik dalam

pembentukan peraturan perundang-undangan atau jenis-jenis peraturan yang sejenisnya. Kemudian dalam rumusan masalah yang kedua penulis pun mempertanyakan adanya partisipatif dari beberapa kalangan dalam keterlibatannya dalam pembentukan Perda Nomor 2 tahun 2007 tersebut sebagaimana juga diamahkan dalam undang-undang. Dan dalam hasil penelitian tersebut terbukti bahwa Perda tersebut tidak memperhatikan adanya beberapa asas yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga tidak memenuhi unsur-unsur keadilan sebagaimana tertuang dalam sila Pancasila khususnya sila kedua dan sila ke Empat

2. **Icha Cahyaning Fitri**, dalam penelitian yang dilakukan oleh Icha Cahyaning Fitri lebih terfokus pada keikutsertaan perempuan dalam perhelatan pesta demokrasi yaitu pada proses pemilihan Umum anggota legislative yaitu terkait dengan pembebasan Gender dalam aspek hak asasi manusia, dimana penulis beranggapan bahawa laki-laki dan perempuan mempunyai hak konstitusional yang sama dan sama-sama dilindungi oleh Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Oleh karena itu penulis berdasarkan hak konstitusional tersebut mempertanyakan dalam rumusan masalahnya sebagai berikut Mengapa diperlukan perlindungan hukum bagi keterwakilan perempuan di dalam pemilihan umum legislative dan dalam rumusan masalah yang kedua Apakah sanksi diskualifikasi oleh KPU terhadap partai politik yang tidak memenuhi kuota keterwakilan perempuan pada pemilihan umum

legislatif bertentangan secara konstitusional dengan hak politik warga Negara, dari rumusan masalah yang pertama penulis tegas pada pendapatnya bahwa kaum perempuan juga punya hak yang sama dalam pemilu legislative. Sedangkan pada rumusan masalah yang kedua penulis mempertanyak sanksi yang dikeluarkan oleh KPU selaku penyelenggara pemilihan umum terhadap partai politik yang tidak memenuhi kuota 30% dari keterlibatan perempuan sebagai anggota parpol bertentangan dengan hak konstitusional warga Negara dalam hal berpolitik. Pada titik kesimpulan penulis menyimpulkan bahwa baik laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama dalam bidang sosial dan politik. Oleh karena itu hak konstitusional tersebut haruslah di akomodir dalam aspek-aspek demokrasi di Indonesia sehingga tidak ada pengekangan terhadap hak-hak konstitusional warga Negara.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORITIS

#### 2.1 Pancasila Sebagai Dasar Negara dan Cita Hukum Negara

##### 2.1.1 Pancasila Sebagai Dasar Negara

Pancasila adalah cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum dasar yang tertulis maupun hukum dasar yang tidak tertulis.<sup>26</sup> Kedudukan dan fungsi Pancasila bilamana kita kaji secara ilmiah memiliki pengertian yang luas, baik kedudukannya sebagai dasar negara, sebagai pandangan hidup bangsa sebagai ideologi bangsa dan negara, sebagai kepribadian bangsa bahkan dalam proses terjadinya terdapat berbagai macam terminologi yang harus kita diskrisikan secara objektif.<sup>27</sup> Pancasila sebagai ideologi bangsa dan Negara Indonesia adalah kebutuhan setiap warga negara untuk dipahami dan dilaksanakan secara sadar.<sup>28</sup> Pancasila dasar atau fondasi kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia, maka ibarat bangunan, jika tanpa fundasi yang kuat, maka bangunan tersebut tidak akan bertahan kalau dihantam badai.<sup>29</sup> Dalam bukunya, Sri Soemantri mengatakan bahwa Pancasila sebagai dasar negara, artinya Ia adalah landasan kehidupan berbangsa dan bernegara bagi bangsa Indonesia.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> A. Hamid S Attamimi, (1990), *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Desertasi Universitas Indonesia, Jakarta. hlm.308

<sup>27</sup> Kaelan, edisi revisi kesebelas (2016), *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*, Paradigma. Yogyakarta. hlm. 11

<sup>28</sup> Al Khanif (Ed) 2016, *Pancasila Sebagai Realitas, Percik-Percik Pemikiran Tentang Pancasila dan Isu-Isu Kontemporer di Indonesia*, Pustaka belajar. Yogyakarta. hlm. 26

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Sri Soemantri, (2015) *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran Dan Pandangan)*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung. Hlm. 335-336

Hal Ini berarti bahwa setiap gerak langkah bangsa dan Negara Indonesia harus selalu dilandasi oleh sila-sila yang terdapat dalam Pancasila, yaitu ketuhanan yang maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini adalah ideologi nasional, sedangkan ideologi nasional mengandung arti dan cita-cita dan tujuan negara.<sup>31</sup> Dengan menempatkan Pancasila sebagai ideologi nasional, maka diharapkan semua orientasi kegiatan masyarakat harus bersumber pada ajaran Pancasila.<sup>32</sup>

Walaupun demikian tidak mengingkari juga adanya pengaruh perkembangan dalam suatu waktu tertentu yang menimbulkan adanya perbedaan-perbedaan tekanan antara masyarakat satu dengan masyarakat yang lain dalam persatuan Indonesia. Demikian juga perkembangan kehidupan bangsa pada saat sekarang ini mungkin akan berbeda pula dengan corak kehidupan bangsa dalam masa mendatang. Oleh karena itu, ajaran Pancasila hendaknya akan tetap menjadi landasan dalam mengarahkan perkembangan kehidupan bangsa maupun Negara Indonesia.<sup>33</sup> Oleh karena itu hukum-hukum yang bersumber pada Pancasila, harus selalu hidup dan dinamis mengikuti suasana perkembangan zaman senafas dengan kemaslahatan umat,

---

<sup>31</sup> *Ibid.* hlm. 336

<sup>32</sup> Noor ms Bakry, (1985) *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, Liberty, Yogyakarta. hlm.37

<sup>33</sup> *Ibid.*



sehingga tidak boleh kaku dan terpaku.. disinilah pentingnya dinamika hukum yang bersumber pada Pancasila.<sup>34</sup>

## 2.1.2 Pancasila Sebagai Cita Hukum Negara

Bangsa Indonesia sebagai bangsa kesatria dan patriot nusantara terus berjuang merebut kemerdekaan yang akhirnya puncaknya pada Proklamasi kemerdekaan NKRI sebagai sistem kenegaraan Pancasila.<sup>35</sup> Suatu hal yang perlu diperhatikan yaitu meskipun nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila berbeda beda dan memiliki tingkatan serta luas dan berbeda-beda pula namun keseluruhan nilai tersebut merupakan suatu kesatuan dan tidak saling bertentangan. Perlu diperhatikan dalam realisasinya baik dalam kehidupan sehari-hari dalam masyarakat, bangsa dan negara terutama dalam penjabarannya dalam bidang kenegaraan dan tertib hukum Indonesia.<sup>36</sup> Tingkatan nilai-nilai tersebut harus ditaati, sebab bilamana tidak demikian akan bertentangan dengan hakekat landasan sila-sila Pancasila. Misalnya dalam realisasi kenegaraan terutama dalam suatu peraturan perundang-undangan maka nilai-nilai ketuhanan adalah yang tertinggi dan bersifat mutlak oleh karena itu hukum positif di Indonesia yang berdasarkan Pancasila ini tidak dapat bertentangan dengan nilai-nilai ketuhanan.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Pementapan Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum di Indonesia ( *laporan Seminar , 22 Oktober 2014 yang di selenggarakan Pusat Kajian Otonomi Daerah, Demokrasi Dan Hukum Jawa Timur, Fakultas Hukum Universitas Jember*), hlm. 10

<sup>35</sup> Tegug Prasetyo dan Abdul Halim Bakarullah, *Filsafat, Teori Dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat Yang Berkeadilan Dan Bermartabat*. PT. Grafindo Persada. Jakarta, hlm.396

<sup>36</sup> Kaelan, Edisi Revisi kesebelas (2016), *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*, Paradigma. Yogyakarta. hlm. 67

<sup>37</sup> *Ibid.*

Pancasila sejak semula dijadikan *Weltanschauung* atau pandangan hidup bangsa Indonesia, sekaligus prinsip-prinsip dasar negara. Dengan demikian, isi pemikiran Pancasila sangat berhubungan dengan nilai-nilai yang mendasari urusan kemasyarakatan. Ketika Pancasila dinyatakan sebagai pandangan hidup, berarti Pancasila itu sendiri memiliki ilmu pengetahuan yang sesungguhnya sangat bermanfaat bagi bangsa Indonesia sebagai petunjuk (*guidance*) di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>38</sup>

Jimly Asshiddiqie, menuturkan dalam bukunya yang berjudul *Konstitusi dan Konstitusionalisme* sebagai berikut, meskipun perumusan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak sempurna tetapi semangat para penyelenggara negara bersih dan tulus hati dalam menjalankan konstitusi, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, maka kekurangan dalam perumusan Pasal Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak akan merintang jalannya penyelenggaraan negara dengan sebaik-baiknya menuju terwujudnya cita-cita bangsa berdasarkan kelima sila Pancasila yang dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.<sup>39</sup> Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan Pancasila dan nilai-nilai yang terkandung didalamnya (Pancasila) baik sebagai dasar dan ideologi bangsa dan negara, pun sebagai pandangan hidup masyarakat Indonesia khususnya sangatlah penting untuk diamankan dan

---

<sup>38</sup> Syahrul Kirom, *Filsafat Ilmu Dan Arah Pengembangan Pancasila: (Relevansinya dalam Mengatasi Persoalan Kebangsaan)* Jurnal Filsafat Vol. 21, Nomor 2, Agustus 2011. hlm.104

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie (2005), *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Jakarta. hlm. 31

terapkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam kesehariannya guna terciptanya masyarakat yang kondusif, aman dan tertanam.

Berbicara tentang hukum, tentunya tidak terlepas dari yang namanya politik yang merupakan satu kesatuan dari hukum, oleh karena itu tidak jarang terdengar istilah politik hukum, politik hukum sebagai kebijakan yang diambil dalam mewujudkan tujuan hukum dalam Negara kesatuan Republik Indonesia dapat diselaraskan dengan kesepakatan bangsa tentang adanya empat pilar penyangga kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Empat pilar tersebut adalah (1) Pancasila, (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, (3) Negara Kesatuan Republik Indonesia, (4) Bhinneka Tunggal Ika.<sup>40</sup>

Akan tetapi terjadi pro-kontra terhadap posisi pancasila yang disejajarkan dengan ketiga pilar sebagaimana telah diungkap sebelumnya, Kaelan mengatakan dalam bukunya sebagai berikut” memposisikan Pancasila sebagai salah satu pilar setara, dengan Undang-undang dasar, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika, jelas menimbulkan kesesatan pengetahuan (*Epistemology Mistake*) tentang Pancasila. Kedudukan Pancasila yang pokok adalah sebagai *Pjilosofische Grondslag* (Dasar Filsafat Negara) yang berarti merupakan dasar dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan NKRI, sedangkan Bhinneka Tunggal Ika merupakan simbol kebangsaan Indonesia.<sup>41</sup> Akan tetapi terlepas dari Pro-Kontra tersebut diatas yang terpenting adalah semangat jiwa atau roh-nya negara hukum Indonesia itu adalah “Pancasila”

---

<sup>40</sup> Ahmad Muladi, (2013) *Politik Hukum*, Academia Permata. Padang. hlm. 112

<sup>41</sup> Kaelan, Edisi Revisi Kesebelas (2016), *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*, Paradigma. Yogyakarta. hlm. VII

baik sebagai ideologi negara, sebagai *Philosophie Grondslag* atau filsafat hidup berbangsa dan bernegara, maupun sebagai norma dasar (*Grundnorm*) dalam sistem hukum di Indonesia.<sup>42</sup>

## 2.2 Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Untuk tertibnya penyelenggaraan pemerintahan disuatu negara (Indonesia) khususnya, maka masyarakat perlu pembentukan undang-undang yang baik dan benar, yang nantinya akan diterapkan ditengah-tengah kehidupan masyarakat<sup>43</sup>, perundang-undangan adalah suatu gejala yang relatif kompleks yang proses pembentukannya melibatkan berbagai faktor kemasyarakatan lainnya.<sup>44</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan upaya merealisasikan tujuan tertentu, dalam mengarahkan, mempengaruhi, pengaturan perilaku dalam konteks kemasyaakaan yang dilakukan melalui dan dengan bersarankan kaidah-kaidah hukum yang di arahkan kepada perilaku warga masyarakat atau badan pemerintahan. Sedangkan tujuan tertentu yang ingin direalisasikan pada perundang-undangan umumnya mengacu pada idea atau tjuan hukum secara umum, yaitu perwujudan keadilan, ketrtiban dan kepastian hukum.<sup>45</sup>

Keberadaan Undang-Undang dalam suatu negara modern adalah akibat adanya paham hukum tertulis yang sangat dipengaruhi oleh positivisme hukum yang

---

<sup>42</sup>Widodo Ekatjahjana, (2015), *Negara Hukum, Konstitusi Dan Demokrasi, Dinamika Dalam Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jember University Press. Jember. hlm. 60

<sup>43</sup>Inu Kencana Syafiie, (2014), *Proses Legislatif*, PT. Rafika Aditama. Bandung. hlm. 136

<sup>44</sup>Ahmad Muladi, (2013) *Politik Hukum*, Academia Permata. Padang, hlm. 119

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

mengandung hakikat hukum tidak lain daripada norma-norma positif dalam sistem Perundang-Undangan.<sup>46</sup> Sebagai suatu negara yang kurang lebih 350 tahun dijajah oleh Belanda, maka pengaruh Belanda khususnya dalam bidang hukum masih sangat kuat<sup>47</sup>, sekalipun kita tahu bersama bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia telah Merdeka sampak saat ini diusia 71 (tujuh puluh satu) tahun, akan tetapi sistem hukum yang berlaku di Indonesia belum juga sepenuhnya berubah. Hal ini dapat dibuktikan dengan dua hal sebagaimana disampaikan oleh badan Pembina hukum nasional pada tahun 2001 yaitu yang pertama, masih berlakunya kurang lebih 400 buah peraturan perundang-undangan produk belanda masih berlaku di Indonesi, lalu yang kedua hal ini dapat dibuktikan dengan adanya berbagai istilah hukum yang sering kita dengar sering kali masih menggunakan istilah Belanda baik secara langsung maupun dalam bentuk terjemahan dari istilah bahasa Belanda.<sup>48</sup>

Istilah peraturan perundang-undangan berasal dari akar kata atur, mengatur, peraturan yang menyangkut kegiatan pengaturan yang berfungsi sebagai pengatur. Artinya istilah peraturan lebih tepat untuk dikaitkan dengan pengertian *Regel* dan *Regeling* dalam bahasa belanda.<sup>49</sup> Hamid S Attamimi mengatakan, pengertian (*Wet*) Undang-Undang dalam kepustakaan belanda bisa berarti *wet* dalam arti formal (*Wet In Formale Zin*) dan *wet* dalam arti material (*Wet In Material Zin*), yang merupakan

---

<sup>46</sup> Anthon F Susanto, *Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum*, (dalam buku Bayu Dwi Anggono, (2014) *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Konstitusi press Jakarta.) Hlm. 16

<sup>47</sup> Sri Soemantri, (2015) *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran Dan Pandangan)*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 121

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Didik sukriono, (2103), *Hukum Konstitusi Dan Konsep Ekonomi, Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah Dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press .Malang.. hlm 35-36

hasil bentukan pembentuk undang-undang di negeri belanda. Dalam konteks Indonesia untuk mengilangkan adanya kerancuan dalam istilah tersebut Hamid S Attamimi *Wet In Formale Zin* diterjemahkan dengan istilah Undang-Undang saja, sedangkan *wetin material zin* diistilahkan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>50</sup> Sebagaimana dikutip Bayu Dwi Anggono, Satjipto Rahardjo mengemukakan, Undang-Undang dapat dilihat sebagai dokumen yang menuntun proses dan perilaku dalam masyarakat.<sup>51</sup> Banyak lembaga atau kekuatan lain di masyarakat yang sebenarnya juga dapat berfungsi memberikan tuntunan seperti itu, ada Adat, kebiasaan dan norma hukum lainnya.<sup>52</sup>

Di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam bab I ketentuan Umum terdapat beberapa pengertian diantaranya sebagai berikut. Pasal 1 ayat (1) *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.* Ayat (2) *Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan,* dan ayat (3) *Undang-Undang adalah Peraturan*

---

<sup>50</sup> A. Hamid S Attamimi, (1990), *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Desertasi Universitas Indonesia, Jakarta. hlm. 32

<sup>51</sup> Bayu Dwi Anggono, (2014) *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Konstitusi Press. Jakarta.. hlm. 16

<sup>52</sup> *Ibid.*

*Perundangundangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.*<sup>53</sup>

Setiap peraturan perundang-undangan yang baik selalu dan harus memenuhi adanya 4 (empat) unsur landasann pembentukan yaitu, 1. Landasan yang bersifat filosofis, 2 landasan yang bersifat sosiologis, 3. Landasan yang bersifat politis, 4. Landasan yang bersifat yuridis.<sup>54</sup> Gagasan rancangan undang-undang atau disebut Pralegislasi baik dari usulan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan pemerintah dilakukan melalui tahap atau mekanisme program legisilasi nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas. Keberadaan prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undnag-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Namun hal yang tak kalah penting dari tahap perencanaan prolegnas adalah tahap penyusunan, pembahasan sampai pengundangan (tahap pertengahan) hingga tahap penegakan atau pelaksanaannya di masyarakat (tahap hilir) harus memperhatikan aspirasi dan memastikan partisipasi masyarakat.<sup>55</sup> Sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI tahun 1945), Segala aspek kehidupan dalam bidang kenegaraan dan kemasyarakatan, haruslah senantiasa berdasarkan atas hukum.<sup>56</sup> Dan

---

<sup>53</sup> Lihat ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 1, ayat (1), (2), dan ayat (3)

<sup>54</sup> Bayu Dwi Anggono, *Teori Hukum Dan Konstitusi Op Cit.* hlm. 21

<sup>55</sup> Joko Riskiyono, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan*, (Jurnal) jakarta, Aspirasi. Vol.6 No. 2 Desember 2015

<sup>56</sup> Bayu Dwi Anggono, (2014) *Perancangan Peraturan Perundang-Undangan*, UPT. Penerbitan UNEJ .Jember.. hlm. 1

untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan yang sejatinya harus di rintis sejak awal (tahap awal) perencanaan hingga tahap pengundangan.

Sejak 2012, tepatnya pada 12 Agustus 2012, proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang selama ini selama kurang lebih 7 tahun mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) kini beralih dan berganti mengacu pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 disetujui oleh DPR dan pemerintah dalam rapat Paripurna DPR hari Jumaat tanggal 22 juli 211.<sup>57</sup> Dimana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa' *ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan peraturan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang*'.<sup>58</sup>

Adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (UU 12/2011) merupakan periode sejarah hukum yang kedua tentang pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan pada tingkat undang-undang sejak Indonesia merdeka. Periode pertama adalah sejak terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan

---

<sup>57</sup> Bayu Dwi Anggono, (2015) *Teori hukum dan konstitusi*, UPT. Penerbit UNEJ. Jember.. hlm. 19

<sup>58</sup> Lihat ketentuan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Perubahan



Peraturan Perundang-Undangan ( UU 10/2004).<sup>59</sup> Dikemukakan oleh Bayu Dwi Anggono, bahwa” hadirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan penyempurnaan dari undang-undang yang sama sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, salah satu diantaranya meliputi:

1. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 banyak menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
2. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
3. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
4. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.<sup>60</sup>

## 2.2.1 Asas Formil Pembentukan Undang-Undang

Menurut terminologi bahasa, yang dimaksud dengan istilah asas dapat dikelompokkan jadi dua pengertian, secara umum asas dikenal dengan sebagai dasar, alas atau fundamen. Sedangkan asas secara khusus dapat diartikann sebagai suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berfikir atau berpendapat dan lain

---

<sup>59</sup> Roberia, *Tinjauan Kritis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pemebentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Makalah) Disampaikan Dalam Diskusi Publik Urgensi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Jember, Panorama Hotel Pada Tanggal 30 September sampai dengan 1 Oktober 2016. hlm.1

<sup>60</sup> Bayu Dwi Anggono, *Teori hukum. Op Cit.* hlm. 19-20

sebagainya<sup>61</sup>. Proses pembuatan atau pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada prinsip-prinsip atau asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik dikarenakan 2 (dua) alasan, yang pertama yaitu, adanya tuntutan masyarakat yang ditujukan pada pembentuk undang-undang yang dihasilkannya yaitu, mampu dilaksanakan; dapat ditegakkan; sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur; dan mampu menyerap aspirasi masyarakat; dan yang kedua adalah mengingat fungsinya adalah meningkatkan kualitas undang-undang sehingga undang-undang yang dihasilkan memiliki efektivitas dari segi pencapaian tujuan (*Doeltreffendheid*), pelaksanaan (*Handhaafbaarheid*).<sup>62</sup> Dimana maksud dan tujuan penerapan asas-asas pembentukan undang-undang yang baik agar dapat terhindarkan dari adanya *judicial review* dalam Mahkamah Konstitusi sehingga sangat diperlukan undang-undang yang benar-benar punya kualitas yang baik yang mampu mengayomi seluruh kepentingan dan permasalahan bangsa dan negara.

Penerapan asas-asas atau prinsip-prinsip dalam Peraturan Perundang-Undangan dapat dikategorikan dari beberapa hal, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Adil, yang dijabarkan dalam bentuk : a. adil dalam 1. Penyelenggaraan pemilihan umum. b. berkeadilan adalah: menempatkan hak dan kewajiban setiap orang secara

---

<sup>61</sup> Poerwadarminta, 2005. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. hlm. 60-61 (Dalam Tesis Erfina Fuadatul Khilmi, Magister Ilmu Hukum Universitas Jember) hlm. 19

<sup>62</sup> Bayu Dwi Anggono, 2015. *Perancangan Peraturan Perundang-Undangan*. UPT. Penerbit UNEJ. Jember. hlm. 32

proporsional, patut, benar, baik dan tertib<sup>63</sup>. A. Hamid S. Attamimi membagi asas-asas hukum menjadi dua yaitu, 1). Asas hukum formal. 2) asas hukum material. Asas hukum formal berkaitan dengan “*bagaimananya*” suatu peraturan, sedangkan asas hukum materil berhubungan dengan “*apanya*” suatu peraturan<sup>64</sup>. Dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan disebutkan asas-asas dalam pembuatan dan pembentukan peraturan peundang-undangan yang baik, yaitu sebagai berikut:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan<sup>65</sup>

Dikutip dalam bukunya Bayu Dwi Anggono, ada beberapa fungsi dari adanya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana yang

---

<sup>63</sup> Ahmad Muladi, (2013) *Politik Hukum*, Academia Permata. Padang. hlm 73-74

<sup>64</sup> Bayu Dwi Anggono, 2015. *Perancangan. Op Cit*. hlm. 33

<sup>65</sup> Lihat ketentuan pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) dilanjutkan dengan Bab Penjelasan.

disampaikan oleh beberapa pakar hukum. Menurut A. Hamid S, Attamimi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut berfungsi memberikan pedoman dan bimbingan bagi penguasaan isi peraturan kedalam bentuk dan suasana yang sesuai dengan proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.<sup>66</sup> Menurut Philipus M. Hadjon, fungsi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum (uji formal) mapains sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku (uji materiil).<sup>67</sup> sedangkan menurut Romli Atmasasmita asas-asas pembentukan peraturan undang-undang yang baik dapat berfungsi untuk mencegah terjadinya *missing link* dalam proses legislasi.<sup>68</sup>

## 2.2.2 Asas Materiil Pembentukan Undang-Undang

Asas-asas pembuatan peraturan yang baik ada kaitannya dengan apa yang telah di uraikan pada bab-bab sebelumnya. Selama berabad-abad pemikiran mengenai pembuatan peraturan yang baik berkembang sedikit demi sedikit. Pemikiran ini dirumuskan dalam asas-asas pembuatan peraturan yang baik. Asas-asas ini mempunyai kaitan dengan berbagai aspek dalam pembuatan peraturan. Menyangkut asas-asas pemerintahan yang baik, *Konic Nenbelt* membedakan kelompok berikut: a. asas-asas yang berkaitan dengan proses penyiapan dan pembentukan keputusan, b.

---

<sup>66</sup> Bayu Dwi Anggono, (2014) *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Konstitusi Press. Jakarta.. hlm.56

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*

asas-asas yang berkaitan dengan pemberian alasan atau penataan keputusan, c. asas-asas yang berkaitan dengan isi keputusan.<sup>69</sup>

Yang khas dari pengelompokan ini yaitu, pembedaan antara asas-asas yang berkaitan dengan ” *Bagaimana*” dan asas-asas yang berkaitan dengan ” *Apanya*” keputusan yang masing-masing disebut asas-asas formal dan asas-asas material. Pembedaan ini terdapat disetiap bidang hukum. Asas-asas pembuatan peraturan yang baikpun semakin dibedakan antara asas-asas formal dan material. Dalam arti sempit, ini bukan pembedaan. Jika orang,<sup>70</sup> misalnya, tidak mendengarkan pendapat suatu kelompok tertentu pihak yang berkepentingan, ini dapat berakibat pada isi suatu peraturan. Jadi, asas bahwa pihak yang berkepentingan harus di dengar, mempunyai pengaruh atas isi. Asas ini memang tidak begitu saja mempunyai kaitan langsung atas isi peraturan. Asas ini hanya menetapkan bahwa isi suatu peraturan yang akan dibuat harus dicari dengan cara tertentu.<sup>71</sup>

Dengan melihat uraian diatas, kita dapat membuat pembagian berikut, yang berjalan mulai dari formal kearah material: a. asas-asas yang berkaitan dengan proses pembentukan suatu peraturan. b asas-asas yang berkaitan dengan sistematika dan pengumuman suatu peraturan. c asas-asas yang berkaitan dengan urgensi dan tujuan pembuatan suatu peraturan. d asas-asas yang berkaitan dengan isi suatu peraturan.

---

<sup>69</sup> I.C Van Der Vlies, Linus Doludjawa (alih bahasa) 2005, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta. Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI. hlm.250-251

<sup>70</sup> *Ibid.*

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

pembagian ini dimaksudkan untuk sekedar memperjelas pengertian dan tidak mempunyai arti khusus tersendiri.<sup>72</sup>

### 2.3 Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

Istilah Demokrasi, yang menurut asal kata berarti "rakyat yang berkuasa" atau *government or rule by the people*. Dalam bahasa Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa.<sup>73</sup> Presiden Abraham mendefinisikan demokrasi yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Ia telah menjabarkan unsur yang hakiki dari pemerintahan demokratis yang bisa atau dapat diterapkan untuk semua bangsa yang mengharapkan adanya demokratis.<sup>74</sup>

Berpangkal dari uraian diatas, dapat dipahami dalam pengertian yang lebih partisipatif bahwa demokrasi merupakan sebuah konsep kekuatan dari, oleh untuk dan bersama rakyat. Yang pada intinya kekuasaan itu berasal dari rakyat, dan oleh karena itu sesungguhnya rakyatlah yang sebenarnya memberikan dan menentukan arah dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.<sup>75</sup>

---

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

<sup>73</sup> Mariam Budirahardjo, 1996, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan ke-7. Gremedia Jakarta.. hlm. 50

<sup>74</sup> Melvin I. Urofsky, 2001. *Prinsip-Prinsip Dasar Demokrasi*. Virginia Commonwealth. United States. hlm.2

<sup>75</sup> Jimnly Assiddiqie, 2005. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, cetakan kedua. Konstitusi Press. Jakarta. hlm 241

Adapun beberapa prinsip dasar yang diyakini sebagai kunci untuk memahami bagaimana demokrasi tumbuh dan berkembang, yaitu

1. Prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi adalah konstitusi sebagai produk hukum yang mengatur kekuasaan dari pilar-pilar pemerintahan yang berbeda, sekaligus acuan batasan kewenangan pemerintah. Sebagai pedoman penyelenggaraan Negara. Konstitusi tidak mudah di amandemen namun bukan berarti tidak mungkin diadakan amandemen. Kebanyakan amandemen dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas demokrasi dengan meluaskan hak-hak individu dan menghapuskan diskriminasi yang berdasarkan pada Ras dan jenis kelamin;
2. Pemilihan umum yang demokratis, adalah pelaksanaan pemilihan yang memberikan akses bagi semua warga Negara yang memenuhi syarat untuk mendapatkan hak pilih;
3. Pembuatan undang-undang, yaitu dalam proses pembentukannya adanya sifat keterbukaan bagi penduduk dan perlunya pemahaman terhadap harapan rakyat
4. Hak masyarakat untuk tahu, pemerintahan yang seharusnya bersifat terbuka, yang artinya, gagasan keputusannya harus terbuka bagi pengujian public secara seksama. Sehingga, penduduk mempunyai hak untuk mengetahui apakah penegakan hukum efisien dan efektif;
5. Melindungi hak-hak minoritas, yaitu demokrasi yang artikan sebagai kehendak mayoritas, maka salah satu masalah besarnya adalah bagaimana

yang minoritas ini bisa diperlakukan sesuai dengan hak-hak konstitusi, sehingga mendapat perlindungan hukum penuh;

Sedangkan pengetahuan demokrasi terkait pendidikan atau yang disebut dengan demokrasi pendidikan, yaitu pendidikan adalah milik rakyat, dari dan untuk rakyat. Oleh sebab itu, pendidikan bukanlah semata mata milik pemerintah (pusat) tetapi merupakan milik rakyat yang mempunyai pendidikan tersebut.<sup>76</sup> Menurut Toto Suharto sebagaimana mengutip pendapat dari Zamroni, mengemukakan bahwa demokrasi dalam bidang pendidikan merupakan suatu keharusan, agar dapat melahirkan manusia yang berwatak demokratis.<sup>77</sup>

Demokrasi, seperti halnya konsep-konsep politik terapan lainnya seperti kekuasaan, Negara dan birokrasi merupakan sebuah istilah yang paling dekat dengan pemahaman masyarakat umum tetapi sebenarnya mengandung keterbatasan-keterbatasan tertentu. Keterbatasan pertama, karena sifat keumumannya, demokrasi yang merupakan konsep politik barat sudah dianggap pasti (*taken for granted*) sebagai cara terbaik dalam membangun kehidupan suatu bangsa dewasa ini.<sup>78</sup> Fenomena ini terjadi terutama karena pengaruh Negara-negara barat, khususnya melalui program bantuan kenegara –negara non-barat, menunjukkan kecenderungan kearah proses demokratisai.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Har Tilar, 2009. *Kekuasaan Dan Pendidikan ( Manajemen Pendidikan Nasional Dalam Pusaran Kekuasaan)* Renika Cipta. Jakarta. hlm. 193

<sup>77</sup> Toto Soeharto. 2012. *Pendidikan Berbasis Masyarakat ( Relasi Negara Dan Masyarakat Dalam Pendidikan)* LKS Printing Cemerlang. Yogyakarta, hlm. 1

<sup>78</sup> Zulfikri Sulaiman, 2010. *Demokrasi Untuk Indonesia ( Pemikiran Politik Bung Hatta)* Kompas. Jakarta. hlm. 1

<sup>79</sup> *Ibid*,



Kita juga mengenal demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Demokrasi langsung terjadi apabila rakyat seluruhnya secara langsung terlibat dalam pengambilan keputusan. Hal ini terjadi dalam suatu Negara yang rakyatnya tidak banyak dan berada dalam suatu wilayah yang tidak luas. Namun, dengan bertambahnya jumlah rakyat suatu Negara dan bertambah luasnya wilayah suatu Negara, tidak mungkin demokrasi langsung dilaksanakan. Oleh Karena itu, melalui mekanisme tertentu dibentuklah suatu badan perwakilan rakyat yang didalamnya wakil-wakil rakyat. Wakil-wakil rakyat inilah yang mengambil keputusan atas nama rakyat.<sup>80</sup>

Wakil-wakil rakyat tersebut duduk dalam badan perwakilan rakyat melalui pemilihan umum. Dengan perkataan lain, pemilihan umum merupakan sarana diselenggarakannya pemerintahan oleh rakyat atau pemerintahan demokrasi atau pemerintahan yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat. Dengan demikian, demokrasi mengandung arti pemerintahan oleh rakyat tidak dapat dipisahkan dari asas kedaulatan rakyat. Didalam dan berdasarkan asas kedaulatan rakyat sebuah konstitusi dibentuk dan ditetapkan. Ini berarti bahwa kosntitusi sebuah Negara harus dibentuk dan ditetapkan dengan jalan melibatkan rakyat. baik secara langsung maupun wakil-wakilnya yang dipilih oleh rakyat.<sup>81</sup>

Kedaulatan rakyat, secara kontroversial dalam panggung politik sejarah kekuasaan negara dan merupakan ide dasar yang sangat sederhana, bahwa rakyatlah

---

<sup>80</sup> Sri Soemantri, (2015) *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran Dan Pandangan)*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung. hlm. 49-50

<sup>81</sup> *Ibid*,

yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara.<sup>82</sup> Ajaran kaum *monarchomachen* yang berkembang dalam abad pertengahan (Abad XV) memberikan reaksi atas kekuasaan raja yang mutlak. Aliran ini bermaksud untuk mengadakan pembatasan pada kekuasaan raja dengan mengadakan perjanjian. Hasil perjanjian dituangkan di dalam *Leges Fundamentalis* yang menetapkan hak-hak dan kewajiban atas kedua belah pihak.

Ajaran kaum *monarchomachen* diteruskan pengikut hukum alam. Menurut ajaran hukum alam abad XVII dan XVIII, individu mempunyai kekuasaan pada dirinya yang diperoleh dari hukum alam. Berdasarkan perjanjian masyarakat, individu-individu tersebut membentuk masyarakat dan selanjutnya masyarakat ini menyerahkan kekuasaannya kepada raja. Raja mendapatkan kekuasaan dari para individu melalui masyarakat. Oleh karena hukum alam merupakan dasar kekuasaan raja, sehingga kekuasaan raja dibatasi oleh hukum alam. Raja mendapatkan kekuasaan dari rakyat, sehingga rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi. Rakyat yang berdaulat, sedangkan raja hanya pelaksana dari kehendak atau keputusan rakyat. Tokoh dari kedaulatan rakyat antara lain J.J. Rousseau.

Menurut Rousseau sebagaimana dikutip oleh Dominikus Rato, rakyat adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu dan mempunyai kehendak. Kehendak tersebut diperoleh dari individu melalui perjanjian masyarakat, yang disebut dengan kehendak umum (*volonte generale*) yang mencerminkan kemauan atau kehendak umum. Disamping kehendak umum (*volonte generale*) terdapat *volonte de tous*, *volonte de*

---

<sup>82</sup> Hendra Nurtjahjo. 2006. *Filsafat Demokrasi*. Bumi Aksara. Jakarta. hlm. 32

*corp* dan *volonte particuliere*. *Volonte de tous*, apabila kehendak tersebut berasal dari kumpulan individu dalam negara bukan dalam bentuk kesatuan yang dibentuk individu.<sup>83</sup> Gagasan kedaulatan rakyat terus berkembang dalam diskusi teori kenegaraan dan juga praktik *trial and error* baik di Prancis, Amerika hingga pada akhirnya diikuti oleh hampir seluruh negara didunia.<sup>84</sup> Arus deras demokrasi sebagai istilah yang menunjukkan kekuasaan rakyat yang telah merombak struktur monarki, minimal menjadi monarki parlementer atau menjadi hancur sama sekali yang digantikan dengan sistem Republik Indonesia.

Apabila dalam sebuah negara, pemerintah dipegang oleh beberapa atau sekelompok yang sesungguhnya merupakan kesatuan tersendiri dalam negara tersebut dan mempunyai kehendak tersendiri, maka kehendak tersebut disebut *volonte de corp*, akibatnya *volonte generale* akan jatuh bersamaan dengan *volonte de corp*.<sup>85</sup> Sedangkan apabila pemerintahan dipegang oleh satu orang yang mempunyai kehendak tersendiri yang disebut dengan *volonte particuliere*, akibatnya *volonte generale* akan jatuh bersamaan dengan *volonte particuliere*. Oleh karena itu, pemerintahan harus dipegang di tangan rakyat, atau setidaknya rakyat terwakili di dalam pemerintahan agar *volonte generale* dapat terwujud. *Volonte generale* harus berdasarkan atas kepentingan dari golongan yang terbanyak, sehingga apabila hanya

---

<sup>83</sup> Lihat Sri Praptianingsih dan Fauziyah. 2012. *Diktat Ilmu Negara*. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember. Jember. hlm. 28

<sup>84</sup> Hendra Nurtjahjo. *Op Cit*. hlm. 33

<sup>85</sup> Sri Praptianingsih dan Fauziyah. *Op Cit*. hlm. 29

kepentingan satu golongan minoritas yang diutamakan, maka bukan menjadi yang disebut dengan kepentingan umum.

## **2.3.1 Karakteristik Demokrasi Indonesia**

### **1. Periode Demokrasi Liberal (1945-1959)**

Ketika bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaan pada tanggal 17 agustus 1945 gagasan demokrasi dalam kehidupan politik mendapatkan tempat yang sangat menonjol. BPUPKI maupun PPKI dapat dikatakan tidak memperdebatkan dengan berpanjang-panjang untuk bersepakat memilih demokrasi dalam kehidupan bernegara yang kemudian dituangkan dalam pembukaan maupun batang tubuh pembukann UUD 1945. Pada awal perjalanan, melalui pasal V aturan peralihan UUD 1945, Presiden diberi kekuasaan sementara untuk melakukan kekuasaan MPR, DPR, dan DPA sebelum lembaga-lembaga konstitusional dibentuk sebagaimana mestinya.<sup>86</sup>

Pergeseran konfigurasi politik dan sistem pemerintahan tersebut tidaklah diikuti perubahan undang-undang dasar 1945 sebagai konstitusi tertulis. Artinya perubahan itu terjadi dalam praktek ketatanegaran saja ketika Indonesia secara konstitusional berubah menjadi Negara serikat (federasi) sesuai dengan hasil konferensi meja bundar (KMB), Konstitusi RIS yang berlaku memberikan dasar konstitusional tertulis atas sistem parlementer seperti terlihat dari ketentuan Pasal 118 yang berbunyi: 1). Presiden tidak dapat di ganggu gugat, 2). Menteri-Menteri

---

<sup>86</sup> Mahfud MD. (2012), *Politik Hukum Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo. Jakarta. hlm.294-295

bertanggungjawab atas sebuah kebijaksanaan pemerintah baik bersama-sama maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri dalam hal itu.<sup>87</sup>

## 2. Periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Karena instabilitas politik dan pemerintahan yang ditimbulkannya maka sistem politik liberal harus berakhir pada tahun 1959 ketika Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit pada tanggal 5 Juli. Dekrit presiden 5 Juli 1959 disamping membubarkan konstituante yang dianggap gagal melaksanakan tugasnya membentuk Undang-Undang Dasar juga memperlakukan kembali Undang-undang Dasar Tahun 1945 sebagai pengganti Undang-Undang Dasar Tahun 1950.<sup>88</sup>

Dengan kelauranya dekrit Presiden tersebut 5 Juli 1959, maka berakhirilah langgeng sistem politik liberal dan digantikan oleh sistem demokrasi yang menurut Soekarno lebih berwarna Indonesia, yakni demokrasi terpimpin". Demokrasi ini merupakan pembalikan total terhadap sistem demokrasi liberal yang sangat ditentukan oleh politik partai-partai melalui pertarungan *free fight*.<sup>89</sup> Lahirnya dekrit itu mendapat dukungan utama dari angkatan darat maupun presiden karena keduanya sama-sama berkepentingan untuk mengambil peranan yang lebih besar dalam politik nasional.<sup>90</sup>

Angkatan darat sangat mendukung pemberlakuan kembali Undang-Undang Dasar Tahun 1945 karena konstitusi tersebut memberikan kemungkinan bagi

---

<sup>87</sup> *Ibid*,

<sup>88</sup> *Ibid*,

<sup>89</sup> *Ibid*,

<sup>90</sup> *Ibid*,

masuknya perwakilan kepentingan dalam MPR sehingga angkatan darat dapat berperan di dalamnya. Dinamika politik Indonesia itu juga akhirnya membawa Indonesia memutuskan untuk keluar dari PBB pada tanggal 1 Januari Tahun 1965. Ketegangan ideology memuncak dengan peristiwa pembunuhan 7 jenderal dan rangkaian pembunuhan lain membuat Soekarno turun dari kursi Kepresidenan. TAP .III/MPRS/1963 yang mengangkat Soekarno sebagai Presiden seumur hidup ditinjau kembali juga dengan TAP. XVIII/MPRS/1966.<sup>91</sup>

### 3. Periode Demokrasi Pancasila (1966-1997)

Krisis politik yang terjadi menyusul G30S/PKI membuat Soekarno untuk mengeluarkan Supersemar (surat perintah sebelas Maret) pada Tahun 1966 yang berisi pelimpahan kekuasaan kepada Soeharto untuk mengambil segala tindakan yang diperlukan untuk menjamin keamanan dan stabilitas pemerintahan serta keamanan pribadi Presiden. Supersemar inilah yang memberi jalan lempang bagi tampilnya militer, terutama Angkatan Darat. Sebagai pemeran utama dalam politik Indonesia pada masa Pasca G30S/PKI. Pemerintah Soeharto tampil mengambil alih menggantikan Soekarno pada tahun 1967 dan menamakan pemerintahan Orde Baru yang secara resmi dipakai sejak tanggal 12 Maret Tahun 1966 bersamaan dengan pembubaran PKI, sehari setelah keluarnya Supersemar.<sup>92</sup>

Di bawah Orde Lama yang semula secara permukaan memperlihatkan kekuatan politik Soekarno ternyata terdapat polarisasi politik yang sangat tajam dan

---

<sup>91</sup> Andreas Doeng Bolo,(dkk), 2012, *Pancasila Kekuatan Pembebas*, Pusat Studi Pancasila Universitas Katolik Parahyangan. PT. Kanisius. Yogyakarta.. Hlm,67-68

<sup>92</sup> *Ibid*, hlm, 302

bergelora sehingga meledak dalam krisis politik pada Tahun 1965/1966. Sebaliknya dibawah Orde Baru elemen-elemen disintegrasi dapat di eliminasi sehingga stabilitas nasional mantap dan pembangunan ekonomi dapat menampakkan hasil yang memuaskan, tetapi dengan kehidupan politik yang tidak demokratis.<sup>93</sup>

Tema pelaksanaan Pancasila secara murni dan konsekuen juga dinyatakan dalam pidato kenegaraan oleh pejabat Presiden, Jendral Soeharto didepan sidang DPR-GR pada tanggal 16 Agustus 1967.<sup>94</sup> Pancasila dalam jalur kenegaraan ini di dukung penuh oleh pemerintah, militer dan golongan Karya. Pancasila semakin kokoh sebagai idelogi kebangsaan dengan beberapa ketetapan: TAP XX/MPRS/1966 (Pancasila adalah sumber tertib hukum)<sup>95</sup>

#### **4. Periode Demokrasi Era Reformasi (1998 s.d. Sekarang)**

Reformasi lahir setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri sejak 21 Mei 1998 dan digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie. Berhentinya Soeharto sebagai presiden, karena tidak adanya lagi kepercayaan dari masyarakat serta menghadapi krisis moneter dan ekonomi yang berkepanjangan. Pelaksanaan pemilu 7 Juni 1999, dianggap paling jujur & adil dibandingkan pemilu sebelumnya. Pemilu 1999 telah melahirkan banyak partai politik, antara lain : PDIP, Golkar, PPP, PKB, PAN, PBB dan lain-lain (sebanyak 48 Parpol). Dalam perkembangan demokrasi di era reformasi, peran mahasiswa, kelompok kepentingan dan komponen rakyat Indonesia ingin agar

---

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm, 308

<sup>94</sup> Andreas Doeng Bolo,(dkk), 2012, *Pancasila Kekuatan Pembebas*, Pusat Studi Pancasila Universitas Katolik Parahyangan. PT. Kanisius Yogyakarta.. hlm, 68

<sup>95</sup> *Ibid*, hlm. 68

dilaksanakan "reformasi total" disegala bidang diantaranya adalah 1. Pemberantasan terhadap Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), 2. Kebebasan dalam menyampaikan pendapat (unjuk rasa), 3. Penegakkan hukum dan 4. Jaminan terhadap pelaksanaan hak-hak asasi manusia.

Mahfud MD, menilai demokrasi Indonesia saat ini sudah ternoda dan menuju kedalam jalan sesat. Mahfud mencontohkan, saat awal-awal reformasi, terdapat pemilihan di sebuah kabupaten di Yogyakarta. Ternyata calon yang lemah bisa menang karena ternyata mengeluarkan kocek bayaran. "Untuk anggota DPRD. Di karantina di hotel. Yang tadinya tak pantas, jadilah bupati saat itu. Pemilu tahun 1999 juga, kebablasan melahirkan kebebasan yang berlebih.<sup>96</sup> Oleh karenanya kembali konsep Negara hukum Pancasila sebagaimana disampaikan oleh Arief Hidayat (Ket. MK)

---

<sup>96</sup> <http://news.okezone.com/read/2013/09/29/339/873661/mahfud-md-demokrasi-di-indonesia-sesat>. Diakses pada hari Rabu Tanggal 19 April 2017, pukul 11.01 WIB



**BAB V**  
**HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

**4.1 Argumentasi Yuridis Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Negara Dalam Pembentukan Undang-Undang Pemilihan umum legislatif**

**4.1.1 Argumentasi Yuridis Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum**

Untuk pertama kali dalam sejarah bangsa Indonesia ini yang menyebutkan bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah dengan adanya ketetapan MPR yang secara khusus memosisikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum yaitu dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. Xx/MPRS/1966 Tentang Memorandum Dpr-Gr Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia. Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam Tap MPR tersebut dijelaskan mengenai makna Pancasila sebagai sumber tertib hukum dalam Pasal (1) sebagai berikut: Sumber dari tertib hukum suatu negara atau yang biasa sebagai "sumber dari segala sumber hukum" *adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari Rakyat negara yang bersangkutan. Sumber dari tertib hukum Republik Indonesia adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, peri-kemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial, cita-cita politik mengenai sifat bentuk dan tujuan Negara, cita-cita moral*

mengenai kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan sebagai pengejawantahan daripada Budi Nurani Manusia.<sup>97</sup>

Dalam ketetapan MPR tersebut juga disebutkan keberadaan lima sila yang terkandung dalam Pancasila yang dikenal pada umumnya dengan penjelasan yang lebih konkrit dari penjelasan diatas sebagai berikut, Pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia itu pada 18 Agustus 1945 telah dimurnikan dan dipadatkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan atas nama Rakyat Indonesia, menjadi Dasar Negara Republik Indonesia, yakni Pancasila: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan Sosial.<sup>98</sup>

Didalam ketentuan yang sama yaitu mengenai ketetapan MPR sebagaimana telah disebutkan sebelumnya dirumuskan juga terkait dengan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut undang-undang dasar yaitu sebagai berikut dalam Bentuk **Tabel. I**. Dalam ketentuan tabel tersebut menjelaskan tata urutan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan undang-undang dasar yang mengacu pada ketetapan MPR Nomor : Xx/MPRS/1966 Tentang Memorandum Dpr-Gr Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia. Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

---

<sup>97</sup> Lihat ketentuan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. XX/MPRS/1966 TENTANG Memorandum Dpr-Gr Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia

<sup>98</sup> *Ibid*

Nomor	
1	<p><b>Undang-Undang Dasar</b></p> <p>Ketentuan-ketentuan yang tercantum didalam pasal-pasal Undang- Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang- undang atau Keputusan Presiden</p>
2	<p><b>Ketetapan MPR</b></p> <p>a. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-undang.</p> <p>b. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.</p>
3	<p><b>Undang-undang</b></p> <p>a. Undang-undang adalah untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR</p> <p>b. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti Undang- undang</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut</li> <li>2. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan Pemerintah itu harus dicabut</li> </ol>
4	<p><b>Peraturan Pemerintah</b></p>

	Peraturan Pemerintah adalah memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan Undang-undang
5	<p><b>Keputusan Presiden.</b></p> <p>Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (einmalig) adalah untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar yang bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau peraturan Pemerintah</p>
6	<p><b>Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya</b></p> <p>Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti : Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya, harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundangan yang lebih tinggi.</p>
	<p>Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut:</p> <p>Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;</p> <p>Ketetapan MPR.</p> <p>Undang-undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah,</p> <p>Keputusan Presiden,</p> <p>Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peraturan Menteri</li> <li>2. Instruksi Menteri</li> <li>3. dan lain-lainnya.</li> </ol>

<p>Sesuai dengan sistim konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan autentik Undang-Undang Dasar 1945, bentuk peraturan-perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-perundangan bawahan dalam Negara</p> <p>Sesuai pula dengan prinsip Negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya.</p>
--

Berdasarkan Tap MPR tersebut, maka keberadaan pancasila sebagai sumber tertib hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dirumuskan kembali dengan format yang lebih detail dengan menambahkan kalimat “Negara” yang sebelumnya hanya terdapat kalimat pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum menjadi Pancasila sebagai dari segala sumber hukum Negara sebagaimana bisa dilihat dalam ketentuan Pasal 2 undang-undang 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, Undang-Undang P3 ini lahir pada tanggal 12 agustus 2012 yang merupakan bentuk penyempurnaan dari Undang-Undang sebelumnya (Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,<sup>99</sup> khususnya pada Pasal 2 yang menyatakan sebagai berikut” *Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara.*<sup>100</sup> Yang mana pada undang-undang sebelumnya perihal Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum

<sup>99</sup> Bayu Dwi Anggono, (2014) *Teori Hukum Dan Konstitusi*, Jember. UPT. Penerbit Unevesitas Jember. Hlm. 19

<sup>100</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 2

negara tidak disebutkan sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011. sebagaimana disebutkan dalam Bab penjelasan Undang-Undang P3 Nomor 12 tahun 2011 yang dimaksud dalam pasal 2 sebagaimana disebut diatas adalah *“Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.”*<sup>101</sup>

Telah disebutkan sebelumnya bahwa lahirnya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, di samping terdapat banyak kekurangan-kekurangan yang dalam undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan memang sudah seharusnya dilakukan perubahan dengan Undang-Undang P3 yang baru (12 tahun 2011) seiring dengan tata cara dan teknik perkembangan pembentukan

---

<sup>101</sup> Lihat Bab Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 2

peraturan-peraturan atau perundang-undangan di Indonesia.<sup>102</sup> Akan tetapi undang-undang Nomor 12 tahun 2011 pun tidaklah dikatakan sempurna dan masih perlu dilakukan beberapa perubahan terkait dengan isi dan substansinya.<sup>103</sup>

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tertinggi dalam jenjang peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana dijelaskan dalam Bab III tentang Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan. khususnya pada Pasal 7 Ayat 1 yang berbunyi “*Jenis dan hierarki 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;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>104</sup>

Tentu sangat jauh berbeda antara jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan antara yang ada pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

---

<sup>102</sup> Roberia. Tinjauan Kritis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Makalah) disampaikan dalam diskusi publik dengan tema ‘*Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, Hotel Panorama, Jember. Pada tanggal 30 September sampai dengan tanggal 1 Oktober 2016. Hlm.1

<sup>103</sup> *Ibid*

<sup>104</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1)

Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan dengan Tap MPR Nomor : Xx/MPRS/1966 Tentang Memorandum Dpr-Gr Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia sebagaimana telah di uraikan sebelumnya diatas, hal ini menunjukkan bahwa adanya upaya-upaya pemerintah dan anggota Legislatif untuk melakukan penyempurnaan-penyempurnaan terhadap tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan menjadi acuan dalam setiap uji materi yang di lakukan di Mahkamah Konstitusi manakala ada undang-undang dibawahnya di anggap bertentangan dengan isi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan MK berhak membatalkan undang-undang atau pasal-pasal yang di mohonkan oleh pemohon jika memang terbukti bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, namun sejatinya setiap undang-undang yang di anggap bertentangan dengan isi dari pada Undang-Undang Dasar NRI tahun 1945 juga bisa di pastikan bertentangan dengan nilai-nilai luhur dan keadilan yang terkandung dalam Pancasila. Kerana sebagaimana disebutkan dalam disertasi Ahmad Basarah menempatkan Pancasila sebagai *Philosophische grondslag* yaitu sebagai fundamen, filsafat, pikiran dan jiwa hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di dirikan Negara Indonesia yang merdeka.<sup>105</sup>

Pancasila pada pokoknya tidak dapat dipisahkan dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dapat dipandang sebagai jasadnya,

---

<sup>105</sup> Ahmad Basarah, 2016 (Disertasi) *Eksistensi Pancasila Sebagai Tolok Ukur Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Di Mahkamah Konstitusi:Kajian Perspektif Filsafat Hukum Dan Ketatanegaraan*, Universitas Diponegoro. Semarang, hlm.4



sedangkan Pancasila adalah rohnyanya. Karena itu, Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat dipahami terpisah atau pun di luar konteks dari rohnyanya, yaitu Pancasila. Sebaliknya, Pancasila juga tidak dapat dilihat berdiri sendiri melainkan harus dibaca dan dipahami dalam konteks sistem norma konstitusional yang menjadi jasadnya, yaitu Norma Undang-Undang Dasar Tahun 1945.<sup>106</sup>

Meski tidak ada penegasan bahwa kelima sila dalam Alinea ke-IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dinamakan Pancasila, tetapi secara implicit, Pasal 36A Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah menyebutkan istilah Pancasila itu dalam rangka penegasan mengenai lambing negara. Pasal 36A itu menentukan, “Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika”. Namun, eksistensi dan penamaan Pancasila atas rumusan lima sila dalam Alinea ke-IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 itu merupakan produk sejarah yang berdasarkan konvensi ketatanegaraan diakui sangat kuat kedudukannya dengan tidak memerlukan penegasan hukum apapun lagi. Apalagi, Pasal II Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menegaskan bahwa “Dengan ditetapkannya Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal.”<sup>107</sup>

Sebaliknya, dalam ketentuan mengenai perubahan Undang-Undang Dasar pada Pasal 37, ditentukan bahwa yang dapat dijadikan objek perubahan menurut

---

<sup>106</sup> Jimly Ashiddiqie, (makalah) *Pancasila Dan Empat Pilar Kehidupan Berbangsa* (Pancasila Dan Undang-Undang Dasar NRI tahun 1945) hlm. 3

<sup>107</sup> *Ibid*

prosedur berdasarkan Pasal 37 UUD 1945 adalah pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saja, dan tidak termasuk pembukaannya. Artinya, eksistensi Pancasila dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bersifat final, tidak dapat diubah lagi, dan sebaliknya, kandung norma dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu sudah tidak dapat lagi dipisah-pisahkan dari nilai-nilai Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu.<sup>108</sup>

Karena itu, dalam menjalankan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kita tidak boleh mengabaikan nilai-nilai Pancasila yang terkandung di dalamnya. Dalam menguji konstusionalitas sesuatu norma hukum dalam undang-undang, Mahkamah Konstitusi juga tidak boleh melupakan konteks ideologis nilai-nilai Pancasila yang terkandung di dalamnya. Artinya, dalam menjalankan tugas peradilan, MK harus bertindak sebagai pengawal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan sekaligus Pancasila. Karena itu, MK disebut Mahkamah Konstitusi, bukan Mahkamah Undang-Undang Dasar. Dalam pengertian kata konstitusi itu terkandung norma-norma yang bersifat tekstual maupun kontekstual sekaligus.<sup>109</sup>

Undang-Undang Dasar” menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan di dalam Pasal-Pasalnya. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun

---

<sup>108</sup> *Ibid*

<sup>109</sup> *Ibid*

1945. Pokok-pokok pikiran mewujudkan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (UUD 1945) maupun hukum yang tidak tertulis. Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran ini di dalam pasal-pasalnya”<sup>110</sup>

Dari permusan tersebut dapat di lihat bahwa kedudukan dari pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah lebih utama daripada batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, oleh karena pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu mengandung pokok-pokok pikiran yang tidak lain adalah Pancasila. Apabila, pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945’ tersbut mencerminkan Pancasila yang menciptakan pasal-pasal dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan demikian Pancasila merupakan norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) yang menjadi dasar dan sumber bagi aturan dasar negara/aturan pokok Negara (*Verfassungsnorm*) yaitu batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.<sup>111</sup>

Selain daripada itu penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga menyebutkan istilah “Cita-Cita Hukum (*Rechtsidee*)”. Istilah cita-cita hukum (*Rechtsidee*) didalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 ini menurut A. hamid S. Attamimi dikatakan kurang tepat oleh karena istilah cita-cita

---

<sup>110</sup> Maria Farida Indrati S, (2007), Ilmu Perundang-Undangan 1 (*Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*), PT. Kanisius, Yogyakarta, Hlm. 58-59

<sup>111</sup> *Ibid*

itu berarti keinginan, kehendak, atau suatu harapan, sedangkan istilah (*Rechtsidee*) sendiri lebih tepat kalau diterjemahkan dengan Cita Hukum.<sup>112</sup>

Cita hukum ialah terjemahan dari *Rechtsidee*. Berbeda dengan terjemahan yang digunakan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Penulis, (Maria Farida I.S) berpendapat *Rechtsidee* diterjemahkan dengan Cita Hukum' dan bukan dengan Cita-Cita Hukum' mengingat cita ialah gagasan, rasa, cipta, pikiran, sedangkan cita-cita ialah keinginan, kehendak, harapan yang selalu ada di pikiran atau dihati.<sup>113</sup>

Selanjutnya dikemukakan bahwa kelima sila dari Pancasila dalam kedudukannya sebagai cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara positif merupakan bintang pemandung" yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi Peraturan Perundang-Undangan tersebut terhadap isi Peraturan Perundang-Undangan, sila-sila tersebut baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan merupakan asas hukum umum. Dalam konteks kali ini khususnya pada Undang-Undang yang terkait dengan pemilihan umum legislatif.

---

<sup>112</sup> *Ibid*

<sup>113</sup> *Ibid*

Disamping alasan atau argumentasi yuridis sebagaimana telah diuraikan diatas yaitu adanya Tap MPR Nomor : Xx/MPRS/1966 Tentang Memorandum Dpr-Gr Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia, kemudian Pasal 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadikan dasar atau acuan hingga menyebutkan Pancasila harus dijadikan sumber dari segala sumber hukum Negara tentunya juga ada beberapa alasan penting yang akan penulis kemukan dalam paragraph-paragraf berikutnya terkait dengan setiap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia yang harus menjadikan Pancasila sebagai acuan atau asas dasar dalam pembentukan peraturan-peraturan tersebut baik dari aturan tingkat pusat dan daerah

#### **4.1.2 Hubungan Pancasila dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Sebagai dasar Negara, pancasila merupakan suatu asas kerohanian yang dalam istilah ilmu populer disebut sebagai dasar falsafat Negara (*philosofische gronslag*). Dalam kedudukan ini pancasila sebagai sumber nilai dan sumber norma dalam setiap aspek penyelenggaraan Negara, termasuk sebagai tertib hukum Negara Republik Indonesia, konsekuensinya seluruh peraturan perundang-undangan serta penjabarannya senantiasa berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila pancasila<sup>114</sup> Dalam proses perubahan UUD 1945, Pembukaan disepakati tidak diubah dan menjadi pemandu dalam melakukan Perubahan UUD 1945. Nilai-nilai Pancasila sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan kesepakatan luhur

---

<sup>114</sup> Kaelan, Edisi Revisi, *Pendidikan Pancsila Untuk Perguruan Tinggi*. PT. Paradigma. Yogyakarta. Hlm. 180

bagi terjaminnya dan tegaknya negara bangsa, sekaligus juga sebagai “bintang pemandu” yang mengarahkan bagi tercapainya cita-cita masyarakat, bangsa, dan Negara Indonesia.<sup>115</sup>

Dalam konteks ini maka Pancasila merupakan suatu asas kerohanian Negara, sehingga merupakan suatu sumber nilai, norma dan kaidah baik moral ataupun hukum dalam Negara republik Indonesia. Kedudukan Pancasila yang demikian ini justru akan mewujudkan fungsinya yang pokok sebagai dasar Negara republik Indonesia yang manifestasinya dijabarkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu Pancasila merupakan sumber hukum Negara baik dalam bentuk tertulis yang berupa undang-undang dasar negara maupun dalam bentuk tidak tertulis atau konvensi.<sup>116</sup>

Negara Indonesia adalah Negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum, oleh karena itu segala aspek dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan Negara harus diatur dalam sistem peraturan perundang-undangan yang konkrit dan jelas yang dapat dipahami oleh seluruh elemen bangsa ini. Dalam pengertian ilmiah maka Negara melaksanakan dan bertindak berdasarkan pada suatu konstitusi atau undang-undang dasar Negara. Dalam hal pembagian kekuasaan Negara, pengaturan hubungan antara masing-masing lembaga Negara harus pula berdasarkan pada Pancasila dan dapat

---

<sup>115</sup> Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010. Jakarta. hal. 3-4

<sup>116</sup> Kaelan, Edisi Revisi, *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*. PT. Paradigma. Yogyakarta. Hlm. 180

memenuhi adanya unsur-unsur keadilan sebagaimana penjabaran dari sila kelima dari Pancasila.<sup>117</sup>

Pancasila dan UUD 1945 haruslah tercermin dan terjabarkan dalam pelbagai norma hukum yang tertuang dalam pelbagai peraturan perundang-undangan mulai dari UU sampai ke peraturan paling rendah. Dengan demikian, nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 itu dapat diwujudkan dan dipaksakan berlakunya secara konkrit dalam tindakan-tindakan praktik bernegara dan berpemerintahan sehari-hari. Untuk itu, diperlukan beberapa upaya konkrit agar perwujudan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 dapat dibina secara operasional, yaitu

1. Upaya pendidikan dan pemasyarakatan yang terstruktur.
2. Upaya pengawasan eksekutif (*executive review*).
3. Upaya pengawasan hukum melalui peradilan (*judicial review*)<sup>118</sup>

Untuk tindakan pengawasan melalui peradilan, dewasa ini, sudah tersedia mekanisme *judicial review*, baik melalui Mahkamah Konstitusi untuk pengujian undang-undang maupun melalui Mahkamah Agung untuk pengujian peraturan di bawah undang-undang. Peluang ‘*judicial review*’ melalui MK atau MA ini tinggal diefektifkan dengan memperkuat kedudukan kelembagaan yang secara khusus diberi kewenangan atau ‘*legal standing*’ sebagai pemohon *judicial review* ke MA atau ke MK. Lembaga itulah yang diharapkan menjalankan tugas evaluasi kebijakan normatif dalam menjabarkan tuntunan nilai-nilai kelima sila Pancasila dalam praktik bernegara

---

<sup>117</sup> *Ibid*

<sup>118</sup> Jimly Ashiddiqie, (Makalah) *Pancasila Dan Empat Pilar Kehidupan Berbangsa* (Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) Hlm. 4

dan berpemerintahan sehari-hari. Jika lembaga ini menemukan adanya dugaan pelanggaran terhadap norma-norma Pancasila dan UUD 1945 serta peraturan yang lebih tinggi, maka lembaga ini diberi hak untuk mengajukan permohonan ‘judicial review’ atas konstitusionalitas undang-undang ke Mahkamah Konstitusi, atau ‘judicial review’ atas legalitas peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang ke Mahkamah Agung.<sup>119</sup>

Untuk kegiatan pendidikan melalui program pendidikan terstruktur, dewasa ini, juga sudah ada materi pelajaran kewarganegaraan dalam kurikulum pendidikan dasar dan menengah yang memuat materi pelajaran Pancasila. Hanya saja, pendidikan Pancasila dalam kurikulum kewarganegaraan ini banyak mengundang kritik karena sifatnya tidak khusus Pancasila, melainkan ditempatkan sebagai bagian dari materi kewarganegaraan. Selain itu, pendidikan moral Pancasila yang di zaman Orde Baru sangat diutamakan baik untuk kalangan masyarakat maupun pejabat dan pegawai negeri serta para pengusaha, sekarang tidak lagi dianggap penting, sehingga muncul pandangan untuk menghidupkan kembali pendidikan dan pemasyarakatan Pancasila itu, meskipun tidak dapat bentuk indoktrinasi seperti di zaman Orde Baru. Sekarang muncul keinginan di kalangan masyarakat agar Pancasila kembali dimasyarakatkan. Kebutuhan yang sama juga terjadi dengan UUD 1945 yang telah mengalami perubahan mendasar pasca reformasi. Pancasila dan UUD 1945 kembali dirasakan

---

<sup>119</sup> *Ibid*



perlu dimasyarakatkan secara luas, baik di kalangan para pejabat dan penyelenggara negara, di kalangan pengusaha, maupun di kalangan masyarakat luas<sup>120</sup>

Di samping itu, khusus mengenai pengawasan eksekutif terhadap pelbagai norma peraturan perundang-undangan itu sebagai cermin perumusan kebijakan publik, dapat dikatakan bahwa sampai sekarang belum pernah ada mekanisme dan kelembagaan yang diabdikan untuk tugas semacam itu. Karena itu, saya menyambut usul pelbagai kalangan terutama usul pimpinan MPR agar dibentuk suatu institusi di lingkungan pemerintah (eksekutif) yang secara khusus diberi tugas untuk memasyarakatkan dan mengawasi pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 sebagaimana mestinya. Untuk itu, saya usulkan agar lembaga baru itu tidak hanya diberi tugas pengkajian, koordinasi pendidikan, dan pemasyarakatan Pancasila dan UUD 1945, tetapi juga diberi kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan pengujian konstitusionalitas dan legalitas atas undang-undang dan peraturan di bawah undang-undang terhadap norma hukum yang lebih tinggi berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945.<sup>121</sup>

Selama ini masih terdapat pandangan yang menyatakan bahwa lahirnya Pancasila adalah tanggal 18 Agustus 1945. Akan tetapi pandangan atau pendapat yang demikian dapat dikatakan pendapat atau sebuah pandangan yang kurang tepat. Oleh karena panitia persiapan kemerdekaan Indonesia (PPKI) Pada tanggal 18

---

<sup>120</sup> *Ibid*

<sup>121</sup> *Ibid*

Agustus sama sekali tidak pernah menetapkan Pancasila sebagai dasar Negara. Pada tanggal 18 Agustus tahun 1945 panitia persiapan kemerdekaan hanya menetapkan 2 (dua) hal yaitu (1). Mengesahkan dan menetapkan undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945, dan (2). Menetapkan Soekarno dan Mohammad Hatta sebagai presiden dan wakil presiden Republik Indonesia untuk yang pertama dan pertama kalinya.<sup>122</sup> Adanya bukti bahwa panitia persiapan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus tahun 1945 hanya mengesahkan undang-undang dasar Negara republik Indonesia dan bukan menetapkan Pancasila adalah dengan telah ditetapkannya keputusan presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 Tentang hari konstitusi. Dalam pertimbangan keputusan presiden tersebut pada point menimbang huruf disebutkan bahwa panitia persiapan kemerdekaan republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus tahun 1945 telah menetapkan undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 sebagai Konstitusi Negara kesatuan republik Indonesia.<sup>123</sup>

Sekali lagi ditegaskan bahwa Pancasila tidak lahir pada tanggal 18 Agustus tahun 1945 yang dianggap bersamaan dengan disahkannya undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 dikarenakan kedudukan Pancasila dengan undang-undang dasar tahun 1945 tidak sederajat. Dan pandangan yang menyatakan bahwa pada Pancasila sebagai dasar Negara termaktub dalam pembukaan undang-

---

<sup>122</sup> Ahmad Basarah, 2016 (Disertasi) *Eksistensi Pancasila Sebagai Tolak Ukur Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Di Mahkamah Konstitusi: Kajian Perspektif Filsafat Hukum Dan Ketatanegaraan*, Universitas Diponegoro. Semarang, Hlm. 24

<sup>123</sup> *ibid*

undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 pada alinea ke-4, bukan tanpa sebab jika di kemukakan bahwa dasar Negara pancasila itu ada didalam pembukaan, dan karena itu turut ditetapkan oleh panitia persiapan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus tahun 1945, maka pandangan ini telah mengabaikan fakta-fakta tidak saja pembahasan dalam sidang-sidang BPUPKI, akan tetapi juga telah menempatkan keberadaan dan kedudukan pancasila setara atau bahkan menjadi bagian dari undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 karena ia (Pancasila) menjadi bagian dari sub pembukaannya. Penting untuk diketahui bahwa pancasila yang ada dalam pembukaan undang-undang dasar Negara republik Indonesia hanyalah rumusan-rumusan sila-silanya dan bukan nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila itu sendiri. Pancasila adalah norma dasar (*grundnorm*) yang bersifat abstrak atau meta yuridis yang ada dalam dunia ide sebagai cita hukum Negara (*rechtsidee*) untuk dasar Negara Indonesia yang merdeka.

Adanya beberapa pandangan dan pendapat yang beranggapan bahwa pancasila itu terdapat dalam hukum dasar Negara yang tertinggi yaitu dalam pembukaan undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945. Dan apabila hal yang demikian diikuti dan dikembangkan maka yang pasti hal ini dapat menimbulkan berbagai macam pertanyaan. Misalnya. Jika benar pancasila itu ada di dalam alinea keempat pembukaan undang-undang dasar Negara republik Indonesia, maka dapat dipastikan pancasila sebagai dasar Negara itu mengalami perubahan, karena pada faktanya yang terjadi pernah terjadi pergantian undang-undang dasar

1945 diganti dengan konstitusi RIS pada tahun 1949 dan kemudian diganti pula dengan UUD sementara pada tahun 1950, dengan rumusan sila-sila pancasilanya sudah berubah dan tidak lagi sama dengan rumusan-rumusan sila-sila pancasila seperti yang terdapat dalam alinea keempat pembukaan undang-undang dasar 1945. Yang menjadi pertanyaan adalah, apakah pancasila sebagai dasar Negara itu sifatnya dapat diubah-ubah atau bahkan diganti bersamaan dengan diubahnya atau digantiinya konstitusi atau undang-undang dasar. Maka yang pasti jawabannya, jelas seharusnya pancasila sebagai dasar Negara tidak pernah dan tidak bisa diubah-ubah. Konstitusi atau undang-undang dasar 1945 dapat saja berubah diwaktu-waktu yang begitu sangat diperlukan. Akan tetapi pancasila sebagai dasar Negara tidak boleh diubah atau bahkan diganti.<sup>124</sup>

Oleh karena itu, sebenarnya tempat pancasila sebagai dasar Negara itu bukan berada di dalam pembukaan suatu konstitusi atau undang-undang dasar 1945. Bahwa alinea keempat pembukaan undang-undang dasar 1945, alinea ketiga mukaddimah konstitusi RIS 1949 dan Alinea ke empat mukaddimah undang-undang dasar sementara 1950 itu merumuskan pancasila kita dapat mengatakannya, bahwa rumusan itu sebenarnya adalah penjelemaan dari keberadaan esensi pancasila. Adapun nilai-nilai pancasilanya terdapat tempat sendiri berada didunia abstrak atau meta yuridis.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> Ahmad Basarah, 2016 (Disertasi) *Eksistensi Pancasila Sebagai Tolok Ukur Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Di Mahkamah Konstitusi:Kajian Perspektif Filsafat Hukum Dan Ketatanegaraan*, Universitas Diponegoro. Semarang, hlm. 25

<sup>125</sup> *Ibid.* Hlm. 26

Terdapat empat pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan undang-undang dasar Negara republik Indonesia. Yang *pertama* yaitu: Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Kedua*. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. yang *ketiga*. Negara yang berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. *Keempat*. Negara berdasar atas ketuhanan yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.<sup>126</sup>

Keempat pokok pikiran sebagaimana telah diuraikan diatas yang terdapat dalam pembukaan undang-undang dasar Negara republik Indonesia, jika dianalisis secara mendalam, hal ini merupakan penjelasan yang logis daripada inti alinea keempat pembukaan undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945. Atau dapat juga dinyatakan bahwa keempat pokok pikiran itu tidak lain merupakan pancaran dari dasar falsafat Negara Pancasila. Oleh karena itu empat pokok pikiran dalam penjelasan resmi tentang undang-undang dasar Negara republik Indonesia, dapat kita sebut sebagai uraian singkat tentang Pancasila dalam versi lain. Mengingat apa yang dikemukakan diatas tidak dapat lepas dari rumusan Pancasila yang merupakan pandangan hidup bangsa, dan sekaligus sebagai dasar filsafat Negara Indonesia.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Noor ms Bakry, (1985) *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, Liberty, Yogyakarta. hlm. 69-70

<sup>127</sup> *Ibid.* Hlm74-75

Disamping apa yang dijelaskan diatas, masih seputar menurut penjelasan dari undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945, menyatakan bahwa pokok-pokok pikiran itu meliputi suasana kebatinan dari undang-undang dasar Negara republik Indonesia serta mewujudkan cita-cita hukum yang menguasai hukum dasar negara baik dalam bentuk hukum dasar tertulis ataupun dalam bentuk hukum yang tidak tertulis. Sedangkan pokok-pokok pikiran itu dijemakan dalam pasal-pasalnya oleh undang-undang dasar 1945, maka dapatlah disimpulkan bahwa suasana kebatinan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 serta cita-cita hukum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak lain adalah bersumber atau dijiwai oleh dasar filsafat Pancasila, dan disinilah arti dan fungsi Pancasila sebagai dasar negara.<sup>128</sup>

Maka untuk selanjutnya dari beberapa penjelasan diatas dapat disimpulkan juga bahwa pembukaan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila baik sebagai filsafat dan dasar Negara, sebagai ideologi bangsa dan Negara Indonesia, sebagai sumber dari segala sumber hukum Negara kedua atau bahkan ketiganya mempunyai fungsi dan hubungan antara yang satu dengan yang lain yang tidak dapat dipisahkan dalam konteks hubungan ilmiah namun secara kedudukan tetap menempatkan Pancasila sebagai posisi tertinggi dibanding dari keduanya, mengingat Pancasila sebagai (*Philosophische grundslag*)

---

<sup>128</sup> *Ibid*

## 4.1.3 Hubungan Pancasila dengan Undang-Undang

Sejak negara didirikan pada tahun 1945 telah ditetapkan bahwa dasar dan ideologi negara kita adalah Pancasila. Latar belakang dan konsekuensi kedudukan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara dapat dilihat dari sekurang-kurangnya tiga aspek yakni politik, filosofis, dan yuridis (hukum dan peraturan perundang-undangan). Dari aspek politik Pancasila dapat dipandang sebagai *modus vivendi* atau kesepakatan luhur yang mempersatukan semua ikatan primordial ke dalam satu bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia yang sangat luas dan mejemuk dalam prinsip persatuan. Dari sudut filosofis Pancasila merupakan dasar keyakinan tentang masyarakat yang dicita-citakan serta dasar bagi penyelenggaraan negara yang dikristalisasikan dari nilai-nilai yang telah tumbuh dan berkembang serta berakar jauh dari kehidupan leluhur atau nenek moyang bangsa Indonesia.<sup>129</sup>

Dari sudut hukum Pancasila menjadi cita hukum (*rechtsidee*) yang harus dijadikan dasar dan tujuan setiap hukum di Indonesia. Oleh sebab itu setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasar pada Pancasila dengan memuat konsistensi isi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hirarkinya. Hukum-hukum di Indonesia juga harus ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu membangun segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan

---

<sup>129</sup> Mahfud MD. (makalah) “*Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pendidikan Ilmu Hukum dan Perundang-undangan Indonesia,*” yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UGM dalam rangka Peringatan Hari Lahirnya Pancasila di Yogyakarta, 30–31 Mei 2007, hlm. 3

kesejahteraan umum, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Tujuan negara tersebut harus dijadikan orientasi politik pembangunan dan politik hukum sehingga politik hukum haruslah dipandang sebagai upaya menjadikan hukum sebagai alat pencapaian tujuan negara dari waktu ke waktu sesuai dengan tahap-tahap perkembangan masyarakat.<sup>130</sup> Dalam kedudukannya yang seperti itu dan dalam kaitan dengan politik pembangunan hukum maka Pancasila yang dimaksudkan sebagai dasar pencapaian tujuan negara tersebut melahirkan kaidah-kaidah penuntun hukum, yaitu:

*Pertama*, hukum yang dibuat di Indonesia haruslah bertujuan membangun dan menjamin integrasi negara dan bangsa Indonesia baik secara teritori maupun secara ideologi. Hukum-hukum di Indonesia tidak boleh memuat isi yang berpotensi (menyebabkan) terjadinya disintegarsi wilayah maupun ideologi karena hal itu bertentangan dengan tujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia yang terikat dalam persatuan.<sup>131</sup>

*Kedua*, hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada demokrasi dan nomokrasi sekaligus. Demokrasi yang menjadi dasar politik (kerakyatan) menghendaki pembuatan hukum berdasar kesepakatan rakyat atau wakil-wakilnya yang dipilih secara sah baik melalui kesepakatan aklamasi maupun berdasar suara terbanyak jika mufakat bulat tak dapat dicapai; sedangkan nomokrasi sebagai prinsip negara hukum menghendaki agar hukum-hukum di Indonesia dibuat berdasar

---

<sup>130</sup> *Ibid*

<sup>131</sup> *Ibid*



susbtansi hukum yang secara filosofi sesuai dengan rechtside Pancasila serta dengan prosedur yang benar. Dengan demikian hukum di Indonesia tak dapat dibuat berdasar menang-menangan jumlah pendukung semata tetapi juga harus mengalir dari filosofi Pancasila dan prosedur yang benar.<sup>132</sup>

**Ketiga**, hukum yang dibuat di Indonesia harus ditujukan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dari penuntun yang demikian maka tidak dibenarkan muncul hukum-hukum yang mendorong atau membiarkan terjadinya jurang sosial-ekonomi karena eksploiatasi oleh yang kuat terhadap yang lemah tanpa perlindungan negara. Hukum-hukum di Indonesia harus mampu menjaga agar yang lemah tidak dibiarkan menghadapi sendiri pihak yang kuat yang sudah pasti akan selalu dimenangkan oleh yang kuat. Oleh sebab itu hukum-hukum di Indonesai harus mampu memberi proteksi khusus kepada kelompok yang lemah agar mampu mempersempit jurang sosial-ekonomi yang mungkin timbul karena eksploitasi oleh yang kuat terhadap yang lemah. Hukum yang berkeadilan social, dengan demikian, adalah hukum yang dimaksudkan untuk mempersempit jurang antara yang kuat dan yang lemah dan antara yang miskin yang kaya.

**Keempat**, hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada toleransi beragama yang berkeadaban yakni hukum yang tidak mengistimewakan atau mendiskrimasi kelompok tertentu berdasar besar atau kecilnya pemeluk agama. Indonesia bukan negara agama (yang mendasarkan pada satu agama tertentu) dan

---

<sup>132</sup> *Ibid*

bukan negara sekuler (yang tak peduli atau hampa spirit keagamaan). Indonesia sebagai Negara Pancasila adalah sebuah religious nation state, negara kebangsaan yang religius yang memberi perlindungan kuat terhadap setiap warganya untuk meleleuk dan melaksanakan ajaran agamanya masing-masing tanpa boleh saling mengganggu, apalagi mengarah pada disintegrasi.

Di dalam konsepsi yang demikian maka hukum negara tidak dapat mewajibkan berlakunya hukum agama, tetapi negara harus memfasilitasi, melindungi, dan menjamin keamanannya jika warganya akan melaksanakan ajaran agama karena keyakinan dan kesadarannya sendiri. Jadi untuk hukum agama negara bukan mewajibkan pemberlakuannya menjadi hukum formal yang eksklusif melainkan memfasilitasi, melindungi, dan menjamin keamanan bagi yang ingin beribadah dengan penuh toleransi. Penegakan penuntun yang demikian sangat penting ditekankan karena masalah agama adalah masalah yang paling asasi sehingga tak seorang pun boleh memaksa atau dipaksa untuk memeluk atau tidak memeluk agama tertentu. Pelaksanaan ajaran agama, dengan demikian, harus dilaksanakan dengan penuh toleransi dan berkeadaban.<sup>133</sup>

#### **4.1.4 Asas-asas Pembentukan Undang-Undang yang baik menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mengatur tentang tata cara membentuk

---

<sup>133</sup> *Ibid*

peraturan-peraturan atau undang-undang disebutkan Asas-asas yang harus menjadi bagaian dari isi atau substansi dari masing-masing undang-undang atau aturan hukum lainnya yang dibentuk oleh pihak-pihak yang berwenang haruslah memperhatikan dan memenuhi asas-asas tersebut sebagaimana terdapat dalam pasal 5 yang berbunyi “*Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:*

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.<sup>134</sup>

Adapun dalam bab penjelasan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut terkait dengan masing-masing makna dari Asas-asas tersebut sebagaimana disebutkan diatas dijelaskan sebagai berikut: pada huruf a Yang dimaksud dengan “*asas kejelasan tujuan*” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Artinya asas ini menekankan adanya tujuan yang jelas terkait dengan maksud dibuatnya suatu aturan atau undang-undang yang dapat memenuhi unsur-unsur keadilan yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Karena pada prinsipnya hukum dibuat adalah untuk

---

<sup>134</sup> Lihat ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* Pasal 5

masyarakat bukan masyarakat untuk hukum, pun dalam undang-undang pemilihan umum legislatif yang notabnya melibatkan unsur-unsur partai politik, kelompok partai politik dan masyarakat harus pula memenuhi aspek-aspek keadilan dalam Negara yang menganut sistem demokrasi.

Pada huruf b yang dimaksud dengan “*asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat*” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang, dalam hal ini yang dimaksud oleh pejabat yang berwenang adalah anggota legislatif (DPR) dan lembaga eksekutif (Presiden).<sup>135</sup> Kemudian pada huruf c Yang dimaksud dengan “*asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan*” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah disebutkan dalam undang-undang ini yang terdapat pada pasal 7 ayat (1)

Sedangkan yang dimaksud dalam huruf d “*asas dapat dilaksanakan*” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Dan pada huruf e “*asas kedayagunaan dan kehasilgunaan*” adalah dengan melihat situasi dan kondisi dimasyarakat bahwa

---

<sup>135</sup> *Ibid*

memang perlu untuk dibuat atau segera dibentuk sebuah undang-undang yang benar-benar dalam berfungsi maksimal dalam kondisi sosial masyarakat. Sedangkan Yang dimaksud dengan “*asas kejelasan rumusan*” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Dan yang dimaksud dengan “*asas keterbukaan*” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.<sup>136</sup> Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sedangkan terkait dengan materi muatan dalam suatu rumusan undang-undang harus mengacu pada amanah pasal 6 ayat (1) undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dimana dalam pasal 6 ayat (1) disebutkan sebagai berikut: *Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:*

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kesusantaraan;

---

<sup>136</sup> *Ibid*

- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>137</sup>

Sedangkan dalam ayat duanya disebutkan yaitu “Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

## **4.2. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dalam pembentukan Undang-Undang pemilihan umum legislatif**

### **4.2.1 Penyelenggaraan Pemilihan Umum Di Indonesia**

Pemilihan umum adalah suatu wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak hanya identik dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis dalam sistem Negara yang menganut sistem demokrasi. Oleh karena itu, lazimnya di Negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan Pemilu yang demokratis saling merupakan “*qonditio sine qua non*”, *the one can not exist without the others*. Dalam arti bahwa Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk

---

<sup>137</sup> *Ibid*

mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.<sup>138</sup>

Pemilu menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan bahwa kepada rakyatlah para pejabat bertanggungjawab atas tindakantindakannya (David Bentham dan Kevin Boyle, 2000). Selanjutnya Moh. Mahfud mengatakan bahwa kedaulatan rakyat mengandung pengertian adanya pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, menunjukkan bahwa pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) di mata rakyat (Moh. Mahfud MD, 1999). Pemerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya.<sup>139</sup>

Pemerintahan dari rakyat memberikan gambaran bahwa pemerintah yang sedang memegang kekuasaan dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh melalui pemilihan dari rakyat bukan dari pemberian wangsit atau kekuasaan supranatural. Pemilu yang adil dan bebas adalah pemilu-pemilu yang kompetitif adalah piranti utama membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada pengawasan rakyat. Pemilu juga merupakan

---

<sup>138</sup> Nanik Presetyoningsih, Jurnal Media Hukum, *Dampak Pemilihan Umum Serentak Bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia*. Volume.21 Nomor 2 Desember Tahun 2014. Hlm. 2

<sup>139</sup> *Ibid*

arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara warga Negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara serta kebebasan dalam hak politik (David Bentham dan Kevin Boyle, 2000). Di kebanyakan negara demokrasi, Pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri.<sup>140</sup>

Dengan kata lain, Pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik (Bisariyadi, 2012: 536). Dalam konteks hukum tata negara bahwa Pemilu juga terkait dengan prinsip negara hukum, karena rakyat memilih dan telah mempercayai memberi hak untuk menciptakan produk hukum, melaksanakan dan mengawasinya sebagaimana kehendak rakyat (Andi Subri, 2013: 521). Dalam konteks global, Pemilihan umum merupakan padanan dari kata bahasa Inggris yaitu “*general election*”, menurut *Black’s Law Dictionary* definisi dari kata “*election*” yang paling relevan adalah: “*The process of selecting a person to occupy an office (usually a public office), membership, award, or other title or status*”. Sedangkan “*general election*” diartikan dalam literatur yang sama sebagai “*an election that occurs at a regular interval of time*” atau pemilihan yang berlangsung dalam jangka waktu yang.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> *Ibid*

<sup>141</sup> *Ibid*



Pemilihan Umum dilaksanakan di Indonesia untuk memilih anggota lembaga perwakilan, presiden dan wakil presiden. Konstitusi dalam Pasal 22E UUD 1945 mengatur ketentuan tentang Pemilu secara jelas dan detail, sebagai berikut:

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali;
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.<sup>142</sup>

Pemilihan umum (pemilu) merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diekspresikan melalui pemilihan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil oleh rakyat terhadap wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat baik di tingkat pusat maupun daerah. Pemilu juga merupakan salah

---

<sup>142</sup> *Ibid*

satu indikator terselenggaranya sebuah pemerintahan negara yang demokratis. Pemilu sekaligus dipakai oleh pemilih sebagai sarana untuk melakukan penilaian terhadap calon-calon wakil rakyat yang mencalonkan diri untuk duduk dalam lembaga perwakilan rakyat. Sebagaimana lazimnya kegiatan pemilu ini dilakukan sekali dalam rentang waktu lima tahun sekali.<sup>143</sup>

Pemilu adalah suatu proses yang para pemilihnya memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan tersebut dalam bentuknya beraneka macam, mulai dari jabatan Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota di berbagai tingkat pemerintahan, sampai Kepala Desa, dan wakil rakyat untuk para anggota legislatif. Dalam pemilihan umum, para pemilih juga disebut konstituen, dan kepada merekalah para peserta pemilihan umum menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye. Kampanye dilakukan selama waktu yang telah ditentukan, menjelang hari pemungutan suara. Apalagi pemilihan umum 2009 yang memilih secara langsung, baik anggota legislatif, yang terdiri atas anggota DPR, DPRD dan DPD serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dinilai banyak pihak sebagai terobosan baru dalam iklim berdemokrasi sepanjang sejarah politik di Indonesia setelah pemilu 2004 yang dikenal demokratis dibandingkan dengan pemilu sebelumnya.<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> Lihat dalam Supriyadi, *Korelasi Sistem Pemilu Dengan Kinerja Dewan*, disampaikan pada Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur pada tanggal 27-29 Desember 2009 di Hotel Panorama jember, hlm. 1

<sup>144</sup> Lihat dalam Sukamto Satoto, *Sistem Pemilu umum*, Jurnal Konstitusi (P3KP) Fakultas Hukum Universitas Jambi Volume II Nomor 1, Juni 2009, *Membangun Konstitusionalitas Indonesia, Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Jakarta, 2009, hlm. 18-19

Salah satu ciri negara demokrasi adalah melaksanakan pemilihan umum (pemilu) untuk membentuk pemerintahan atau mengisi jabatan-jabatan kenegaraan atau pemerintahan. A.S.S. Tambunan mengemukakan, pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat yang pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada rakyat wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.<sup>145</sup>

Pemilu sebagai salah satu sarana untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi, paling tidak mesti didasari oleh beberapa hal, yaitu:

- (1) adanya peraturan perundang-undangan yang memadai sebagai landasan bagi penyelenggaraan pemilihan umum yang demokrasi, fair, jujur dan adil;
- (2) pemilu diselenggarakan dengan prinsip-prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil;
- (3) pemilu diselenggarakan oleh lembaga penyelenggara pemilihan umum yang berwenang, bersifat independen, tidak memihak atau netral, transparan, adil dan bertanggungjawab;
- (4) adanya lembaga pengawas dan/atau lembaga pemantau yang dibentuk secara independen, yang berfungsi untuk melakukan pengawasan atau kontrol terhadap penyelenggaraan pemilihan umum agar dapat berlangsung secara demokratis, jujur dan legal (sah) berdasarkan hukum dan keadilan;

---

<sup>145</sup> Widodo Ekatjahjana, *Bunga Rampai....op. cit.*, hlm. 2

- (5) adanya lembaga peradilan yang independen dan tidak memihak, yang khusus dibentuk untuk mengenai masalah pelanggaran, kecurangan dan tindakan-tindakan lainnya yang melanggar nilai-nilai demokrasi, kejujuran, norma-norma hukum dan keadilan, termasuk memutuskan keabsahan hasil pemilihan umum yang diselenggarakan;
- (6) adanya lembaga penegak hukum yang khusus bertugas untuk mengawal dan menegakkan norma-norma hukum pemilu agar ditaati oleh peserta, penyelenggara pemilu, pengawas atau pemantau pemilu dan masyarakat luas lainnya.<sup>146</sup>

**Arbi Sanit** mengemukakan, bahwa pemilu pada dasarnya memiliki 4 (empat) fungsi utama, yaitu: (1) pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah; (2) pembentukan perwakilan politik rakyat; (3) sirkulasi elit penguasa; (4) pendidikan politik. Dilandasi dari keempat fungsi utama pemilu tersebut, maka sudah semestinya penyelenggaraan pemilu itu agar berlangsung secara baik, teratur adil, dan tertib harus bertumpu pada aturan hukum yang menjadi landasannya. Aturan hukum yang menjadi landasan bagi seluruh rangkaian penyelenggaraan pemilu inilah yang disebut dengan hukum pemilu.<sup>147</sup>

Secara teoretis kita mengenal 2 (dua) sistem Pemilu, yaitu “sistem distrik” (*single member constituencies*). Dalam pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) kita menggunakan “sistem distrik berwakil banyak”. Setiap provinsi sebagai

---

<sup>146</sup> *Ibid*, hlm. 5

<sup>147</sup> *Ibid*, hlm. 50

satu distrik diwakili oleh 4 (empat) orang anggota DPD, tanpa mempertimbangkan jumlah penduduk dan luas wilayah provinsi yang bersangkutan. Sedangkan untuk pemilu anggota DPR dan DPRD, digunakan “system proporsional” (*multi constituencies*), dengan dimodifikasi menjadi “system proporsional dengan daftar calon terbuka”. Sistem proporsional merupakan system perwakilan yang berimbang, dimana pembagian kursi di lembaga perwakilan rakyat, dibagikan kepada setiap partai politik peserta pemilu, disesuaikan dengan prosentase jumlah suara yang diperoleh oleh setiap partai politik peserta pemilu. Perolehan kursi setiap partai politik peserta pemilu, ditentukan berdasarkan Bilangan Daerah Pemilihan (BDP), yaitu jumlah suara sah dalam suatu Daerah Pemilihan, dibagi jumlah kuota kursi untuk Daerah Pemilihan bersangkutan.<sup>148</sup>

Partai politik dan pemilu dalam suatu negara adalah 2 (dua) unsur yang sangat penting, untuk melihat apakah negara itu diselenggarakan dengan sistem pemerintahan yang demokratis atau tidak. Bagi negara-negara yang mengklaim dirinya sebagai negara demokratis, pemilu merupakan atribut sekaligus tolak ukur dari nilai-nilai dasar demokratis yang dianutnya. M. Rusli Karim mengemukakan, pemilu merupakan salah satu sarana untuk mengemukakan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat), yang berfungsi sebagai alat menyehatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi. Sedangkan partai politik seperti

---

<sup>148</sup> Lihat dalam Rozali Abdullah, *Sistem Pemilu Legislatif.....op.cit.*, hlm 10

dikemukakan Schattscheider : “*political parties created democracy*”. Jadi partai politiklah yang membentuk demokarsi, bukan sebaliknya.<sup>149</sup>

Pada umumnya setiap Negara yang menganut sistem demokrasi di dunia ini punya orientasi yang sama yaitu dengan visi misi yang sama untuk memberikan kebebasan yang sebeb-as-bebasnya dengan sebagaimana diatur dalam suatu undang-undang dalam hal pembatasan kebebasan tersebut agar tetap tidak mengganggu atau menabrak kebebasan orang lain, baik dalam hal menyuarakan pendapat, ikut serta dalam pelaksanaan pemilihan umum, baik maju sebagai calon Presiden atau calon wakil Presiden yang diusung oleh paratai politik atau gabungan partai politik, maju sebagai calon anggota legislatif DPR atau anggota DPRD dan atau maju sebagai calon anggota dewan perwakilan daerah yang sifatnya dipilih langsung oleh masyarakat umum.

A.M Fatwa mengemukakan pendapatnya tentang demokrasi dalam bangsa dan Negara Indonesia saat ini, bahwa bangsa Indonesia saat ini berada dalam transisi demokrasi,l untuk mencapai konsolidasi demokrasi masih memerlukan waktu dan kehati-hatian agar pengalaman kegagalan yang perna dialami tidak terulang kembali dibangsa ini, nampaknya banyak perilaku dan tindakan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang justru dapat membahayakan perjalanan menuju konsolidasi demokrasi.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Widodo Ekatjahjana, *Bunga Rampai....op.cit.*, hlm. 19

<sup>150</sup> A.M Fatwa. 2014. *Transisi Demokrasi Diatas Hampran Korupsi*, Buah Pikir Reflektif Atas Carut Marut Reformasi. The Fatwa Center. Jakarta. 45

Demokrasi memang menuntut kebebasan, namun kebebasan dalam sebuah demokrasi adalah kebebasan yang disertai dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab sosial. Kebebasan yang tidak terbatas yang menolak pembatasan justru akan habis dihisap oleh egoisme pribadi, diperbudak oleh nafsu diri sendiri, dalam konteks ini A.M Fatwa menilai sebagai kejahatan sosial. Kebebasan seseorang dibatasi oleh kebebasan orang lain atau masyarakat. Individu memang memiliki hak, tetapi perlu diingat bahwa juga diseratai dengan kewajiban individu, jadi kalau disimpulkan kebebasan tidak berdiri sendiri tetapi harus menjunjung tinggi persamaan. Artinya dalam kebebasan harus menghargai dan menghormati hak orang lain, karena orang lain juga memiliki hak yang sama dengan setiap individu atau masing-masing warga Negara.<sup>151</sup>

#### **4.2.2 Keterkaitan antara Undang-Undang Pemilihan Umum legislatif dengan Pancasila**

Pada dasarnya setiap Undang-Undang atau jenis peraturan-peraturan yang berlaku dalam suatu Negara khususnya Indonesia selalu memiliki hubungan atau keterkaitan antara undang-undang yang dibentuk oleh anggota dewan perwakilan rakyat bersama-sama dengan presiden dengan undang-undang dasar Negara kesatuan republik Indonesia Tahun 1945 juga berkaitan dan berhubungan erat dengan pancasila sebagai cita hukum Negara dan sebagai ideologi bangsa dan Negara yang

---

<sup>151</sup> *Ibid*

telah disepakati oleh para pendiri bangsa Indonesia bahkan sebelum Indonesia merdeka yaitu Pancasila.

Dalam setiap peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 sebagai hukum dasar dan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Negara sebagaimana telah disebutkan dalam pasal 2 undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. keterlibatan atau hubungan antara pancasila dengan undang-undang pada umumnya khususnya pada undang-undang pemilihan umum legislatif dapat dilihat dan ditemukan dalam rumusan naskah akademik dalam suatu undang-undang, tepatnya pada tiga landasan utama dalam sebuah penyusunan undang-undang yang dikenal dengan landasan filosofis, sosiologis dan landasan yuridis.

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah mengubah sistem ketatanegaraan secara signifikan. Perubahan konstitusi telah menghadirkan pemilihan umum atau pemilu setiap lima tahun untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD Provinsi), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD Kabupaten/Kota), serta Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menyatakan, bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Selanjutnya, oleh pembuat undang-



undang, frasa “dipilih secara demokratis” tersebut diterjemahkan menjadi “dipilih langsung oleh rakyat.”<sup>152</sup>

Dengan demikian sejak Perubahan UUD 1945 dikenal tiga jenis pemilu: pertama, pemilu legislatif (untuk memilih Anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota); kedua, pemilu presiden (untuk memilih presiden dan wakil presiden); dan ketiga, pemilu atau pemilihan kepala daerah atau pilkada (untuk memilih gubernur dan wakil gubernur serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota). Ditambah dengan undang-undang penyelenggara pemilu, untuk menyelenggarakan tiga jenis pemilu tersebut, sepanjang lima belas tahun terakhir telah dikeluarkan empat belas undangundang (yang mengatur) pemilu, seperti tampak **pada Tabel 1.1** Dari empat belas undang-undang itu, lima undang-undang pemilu masih berlaku, seperti terlihat pada Tabel 1.2.<sup>153</sup>

**Tabel. 1.1 Undang-undang Pemilihan Umum pasca perubahan Undang-Undang Dasar NRI 1945.**<sup>154</sup>

Pemilu Legislatif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No 12/2003)</li> <li>2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UndangUndang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang</li> </ol>
-------------------	---

<sup>152</sup> Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang pemilu naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum. Hal. 1

<sup>153</sup> *Ibid*

<sup>154</sup> *Ibid*

	<p>Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Menjadi Undang-Undang (UU No 20/2004)</p> <p>3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang (UU No 10/2006)</p> <p>4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No 10/2008)</p> <p>5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No 8/2012)</p>
Pemilu Presiden	<p>1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU No 23/2003)</p> <p>2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU No 42/2008)</p>
Pemilihan Kepala Daerah	<p>1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No 32/2004)</p> <p>2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (UU No 8/2005)</p> <p>3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No 12/2008)</p>

	<p>4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota (UU No 1/2015)</p> <p>5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota (UU No 8/2015)</p>
Penyelenggaraan Pemilu	<p>1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU No 22/2007)</p> <p>2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU No 15/2011)</p>

**Tabel 1.2: Undang-Undang Pemilu Yang Masih Berlaku.**<sup>155</sup>

Nomor	Jenis	Nama	Mulai berlaku
1	Pemilu Presiden	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU No 42/2008).	14 November 2008
2	Penyelenggaraan pemilu	Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU No 15/2011)	16 Oktober 2011
3	Pemilu Legislatif	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No 8/2012)	11 Mei 2012

<sup>155</sup> *Ibid*

4	Pemilihan Kepala Daerah	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota (UU No 1/2015)	2 Januari 2015
5	Pemilihan Kepala Daerah	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota (UU No 8/2015)	18 Maret 2015

Pemberlakuan empat belas Undang-Undang pemilu dalam lima belas tahun terakhir telah menimbulkan kompleksitas pengaturan pemilu, yang kemudian berdampak pada ketidakadilan dan ketidakpastian hukum. Pengaturan pemilu secara parsial ke dalam empat jenis undang-undang (undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden, undang-undang pilkada, dan undang-undang penyelenggara pemilu) telah menimbulkan empat masalah serius berikut ini:

*Pertama*, di antara undang-undang banyak mengatur materi yang sama tetapi pengaturannya berbeda, bahkan kontradiktif. Misalnya, UU No 8/2012 mengatur, bahwa anggota TNI dan Polri tidak menggunakan hak pilihnya pada Pemilu 2014. Akan tetapi ketentuan tersebut pada UU No 42/2008 secara spesifik hanya untuk Pemilu 2009. Contoh lain, UU No 42/2008 meniadakan rekapitulasi penghitungan suara di desa/kelurahan, sementara UU No 15/2011 dan UU No 8/2012

mengharuskan rekapitulasi penghitungan suara di desa/ kelurahan. Contoh lain lagi, UU 42/2008 menempatkan pelanggar sebagai pelaku tindak pidana pemilu, sementara UU No 8/2012 menempatkan pelanggar sebagai pelaku tindak pidana pemilu sekaligus pelaku pelanggaran administrasi pemilu.<sup>156</sup>

*Kedua*, empat jenis undang-undang pemilu melakukan pengulangan atau duplikasi, khususnya dalam mengatur rincian tugas dan wewenang penyelenggara pemilu. Rincian tugas dan wewenang KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, PPK, PPS dan KPPS, serta Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan yang diatur dalam UU No 15/2011, dalam berbagai hal diulang kembali dalam undang-undang penyelenggaraan pemilu sebagaimana diatur dalam UU No 42/2008, UU No 8/2012, dan UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015.<sup>157</sup>

*Ketiga*, proses penegakan hukum pemilu dalam tiga undang-undang pemilu tidak memiliki standar sama dalam tiga aspek. Aspek pertama, UU No 8/2012 mengatur pembentukan majelis khusus tindak pidana pemilu, sentra penegakan hukum terpadu, sengketa tata usaha negara pemilu, penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilu, dan majelis khusus tata usaha Negara pemilu, sedangkan UU No 42/2008 tidak mengatur lima hal tersebut. Aspek kedua, UU No 42/2008 menentukan sanksi pidana penjara dalam bentuk kisaran, yakni “paling singkat” dan “paling lama” dan denda “paling sedikit” dan “paling banyak”, sedangkan UU No 42/2008

---

<sup>156</sup> *Ibid.* Hlm. 58

<sup>157</sup> *Ibid.* Hlm. 59

menentukan sanksi pidana penjara dan denda dalam bentuk maksimal, “paling lama” dan “paling banyak.” Aspek ketiga, UU No 12/2008 tidak hanya mengatur secara lebih lengkap proses penyelesaian sengketa pemilu, tetapi juga merumuskan proses penyelesaian sengketa lebih sistematis, yang mana hal ini tidak terdapat dalam UU No 42/2008.<sup>158</sup>

*Keempat*, terjadi ketidakkonsistenan penerapan sistem pemilu antara jenis pemilu yang satu dengan jenis pemilu yang lain. Misalnya, dalam UU No 12/2008 dan UU No 32/2004, tata cara pemberian suara dilakukan dengan mencoblos nama atau gambar calon; sementara dalam UU No 42/2008, pemberian suara dilakukan dengan mencentang. Jika waktu penyelenggaraan pemilu dianggap sebagai bagian dari sistem pemilu, maka setiap undang-undang pemilu mengatur sendiri jadwal penyelenggaraan pemilunya, sehingga jadwal pemilu menjadi berserakan: di satu pihak, menurut UU No 8/2012 dan UU No 42/2008, pemilu legislatif dan pemilu presiden diselenggarakan secara berurutan; di pihak lain, menurut UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015, penyelenggaraan pilkada diselenggarakan secara serentak di luar penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Hal ini tentu saja berdampak pada soliditas dan kinerja pemerintahan yang dihasilkan oleh masing-masing pemilu.<sup>159</sup>

UU No 8/2012, UU No 42/2008, dan UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015, sesungguhnya mengatur hal-hal yang sama: pertama, asas pemilu yang menjadi dasar

---

<sup>158</sup> *Ibid.* Hlm. 60

<sup>159</sup> *Ibid.* Hlm. 61

pelaksanaan pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber), serta jujur dan adil (jurdil); kedua, pelaksanaan tahapan, mulai pendaftaran peserta, pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, hingga penetapan hasil; ketiga, partisipasi masyarakat non partisan, mulai sosialisasi teknis pemilu, pendidikan pemilih, hitung cepat, hingga pemantauan pemilu; dan keempat, penegakan hukum, mulai pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, tindak pidana pemilu, hingga perselisihan administrasi dan perselisihan hasil pemilu. Namun tiga jenis undang-undang yang mengatur tiga jenis pemilu tersebut, penyelenggaranya sama sebagaimana diatur oleh UU No 12/2011.

Mengingat pengaturan pemilu ke dalam empat jenis undang-undang pemilu telah menghadirkan kontradiksi, duplikasi, multistandar, dan ketidakkonsistenan dalam mengatur pemilu, maka mengkodifikasi undang-undang pemilu merupakan langkah strategis demi mencapai keadilan dan kepastian hukum pemilu. Kodifikasi undang-undang pemilu adalah penyatuan empat jenis undang-undang pemilu yang masih berlaku ke dalam satu naskah. Kodifikasi undang-undang pemilu tidak hanya memudahkan penerapan standar penyelenggaraan pemilu, tetapi juga memudahkan para pemangku kepentingan pemilu dalam memahami undang-undang pemilu.<sup>160</sup>

Pengaturan pemilu dalam satu naskah undang-undang juga akan memudahkan pengaturan sistem pemilu secara komprehensif demi mencapai tujuan politik yang diharapkan. Pengalaman lima belas tahun terakhir menunjukkan, masing-masing undang-undang menetapkan tujuan dan sistem pemilu sendiri-sendiri, sehingga

---

<sup>160</sup> *Ibid*

dampak politik dari penyelenggaraan pemilu yang satu dengan penyelenggaraan pemilu yang lain, bisa berbeda dan bahkan saling bertumbukan. Inilah kritik penting terhadap praktik politik pasca Perubahan UUD 1945: penyelenggaraan pemilu semakin demokratis, tetapi pemerintahan semakin tidak efektif bahkan cenderung koruptif; pemilu semakin bebas, bahkan langsung, tetapi biaya politik semakin tinggi dan politik uang semakin liar; rakyat semakin kritis, tetapi partai politik stagnan dibekap oligarki dan konflik internal.<sup>161</sup>

Sistem pemilu tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme dan prosedur konversi suara pemilih menjadi kursi pejabat politik, tetapi juga sebagai instrumen untuk mencapai tata politik demokrasi yang disepakati: keterwakilan politik, integrasi politik, efektivitas pemerintahan, sistem kepartaian, perilaku politisi, rasionalitas pemilih, serta keterwakilan perempuan. Pencapaian suatu tata politik demokratis yang sudah disepakati akan lebih mudah bila melalui pemilihan sistem pemilu komprehensif, yakni pemilihan sistem pemilu yang mempertimbangkan kesalinghubungan antara sistem pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota) dan sistem pemilu eksekutif (presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota). Tentu saja hal itu baru bisa dilakukan apabila pengaturan pemilu dihimpun dalam satu undang-undang.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> *Ibid*

<sup>162</sup> *Ibid*



Tujuan pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah terbentuknya undang-undang sebagai landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat, lembaga perwakilan daerah, dan lembaga perwakilan rakyat daerah, dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>163</sup>

*Secara filosofis*, pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD diperlukan sebagai upaya pengaktualisasian nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dan berpemerintahan. Penyelenggaraan pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dan sebagai instrumen utama pelaksanaan demokrasi menandakan bahwa rakyat sungguh-sungguh berperan dalam menentukan arah dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara dan daerah dengan cara memilih sendiri wakilnya yang akan duduk dalam, dan memerintah melalui, lembaga perwakilan rakyat dan daerah.

Dalam *landasan Politik* Sejalan dengan pemikiran filosofis di atas, pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD juga diperlukan dalam rangka mengaktualisasikan prinsip one person one vote one value dalam proses rekrutmen politik, sebuah prinsip yang mengandung makna kesetaraan nilai suara dan pilihan setiap warga Negara dalam mengisi keanggotaan lembaga perwakilan.

---

<sup>163</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. hal. 3

Kehadiran UU ini juga sekaligus menjadi sebuah jaminan bahwa setiap warga negara memperoleh kesempatan yang sama untuk menggunakan hak memilih dan hak dipilihnya menurut ketentuan yang terkandung dalam UU. Dengan kata lain, melalui pembentukan UU ini, diharapkan dapat tercipta ruang kompetisi politik yang sehat, adil, dan tertib bagi semua aktor dan konstituen politik, dalam kerangka aktualisasi nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan politik kenegaraan dan pemerintahan

*Landasan sosiologis*, Pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD pada dasarnya tidak hanya bermakna filosofis dan politik, tetap juga memiliki makna sosiologis. Penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan prakondisi bagi terwujudnya lembaga-lebaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah, serta lembaga perwakilan rakyat daerah, yang memiliki kemampuan dalam memainkan peran secara maksimal dalam tata pengelolaan negara dan pemerintahan. Realitas sosial mengisyaratkan bahwa masyarakat senantiasa mengisyaratkan keharusan adanya ruang bagi keikutsertaan mereka dalam menentukan cara-cara penyelesaian persoalan mereka, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil mereka yang secara formal duduk di lembaga perwakilan. Oleh sebab itu, masyarakat juga senantiasa mendambakan kehadiran lembaga-lebaga perwakilan yang mampu menangani sekaligus menjadi sumber solusi bagi berbagai persoalan dan kebutuhan mereka, yang hanya dapat diwujudkan melalui penyelenggaraan pemilu yang berkualitas

Pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD didasarkan pada mandat konstitusi sebagai hukum dasar, baik sebagai hukum dasar dalam kaitan dengan kewenangan pembentukan undang-undang maupun sebagai hukum dasar dalam kaitan dengan materi muatan undang-undang. Khusus yang terkait dengan materi muatan undang-undang, pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD didasarkan pada pasal-pasal dalam UUD 1945 (Hasil Amandemen), khususnya Pasal 2 ayat (1) yang mengatur tentang MPR, Pasal 18 ayat (3) yang mengatur tentang DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, Pasal 19 ayat (2) yang mengatur tentang susunan DPR, Pasal 22C ayat (4) yang mengatur tentang susunan dan kedudukan DPD, dan Pasal 22E yang menegaskan tentang pemilihan umum sebagai proses pengisian keanggotaan DPR, DPD, dan DPRD.

#### **4.2.3 Penerapan Pancasila dalam Undang-Undang Pemilihan Umum legislatif**

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dinyatakan bahwa untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara

Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.<sup>164</sup>

Selanjutnya, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (hasil amandemen ketiga) menyatakan bahwa ”kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”, yang oleh Pasal 22E ayat (6) ditegaskan bahwa perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui lembaga perwakilan rakyat, baik di tingkat nasional maupun daerah, dan lembaga perwakilan daerah, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang Perwujudan kedaulatan rakyat, dengan demikian, memerlukan suatu undangundang yang mengatur tentang pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) anggota lembaga perwakilan rakyat dan daerah, guna terbentuknya lembaga permusyawaratan rakyat dan lembaga perwakilan rakyat dan daerah. Pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimaksudkan untuk terpilihnya anggota, dan terbentuknya, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat termasuk

---

<sup>164</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, DPRD, Departemen Dalam Negeri republik Indonesia. Hlm. 2

kepentingan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>165</sup>

Melalui pemilu yang bersifat langsung, rakyat sebagai pemilih berhak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Semua warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih berhak mengikuti pemilu dan memberikan suaranya secara langsung. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna terjaminnya kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya. Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun.<sup>166</sup>

Sementara itu, pemilu perlu diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas yang dilaksanakan secara lebih berkualitas, sistematis, legitimate dan akuntabel dengan partisipasi masyarakat seluasluasnya. Setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap

---

<sup>165</sup> *Ibid*

<sup>166</sup> *Ibid*

pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan dan/atau perlakuan yang tidak adil dari pihak manapun. Pemilu harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.<sup>167</sup>

Dalam hal perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, MK terhitung sejak berdirinya pada tahun 2003 sampai dengan tahun 2013 telah mengadili sebanyak 641 perkara pengujian Undang-Undang. Dari keseluruhan perkara tersebut, 570 telah diputus dengan rincian 148 perkara dikabulkan, 205 perkara ditolak, 160 perkara dinyatakan tidak dapat diterima dan 57 perkara di tarik kembali.<sup>168</sup> Adapun jumlah Undang-Undang yang diuji sebanyak 285 undang-undang.<sup>169</sup> Dan pada tahun 2016 ada 174 *judicial review* dengan MK telah memutus 96 perkara. Sebanyak 78 perkara masih dalam proses pemeriksaan akan dilanjutkan pada tahun 2017, 96 amar putusan tersebut terdiri dari 19 perkara dikabulkan, 34 perkara ditolak, 30 perkara tidak dapat diterima, 3 perkara gugur, 9 perkara ditarik kembali oleh pemohon, dan 1 perkara dinyatakan MK tidak berwenang untuk memeriksa.(Arief Hidayat).<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> *Ibid*

<sup>168</sup> Lihat ringkasan Desertasi Ahmad Basarah, *Eksistensi Pancasila Sebagai Tolok Ukur Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi:Kajian Perspektif Filsafat Hukum Dan Ketatanegaraan*, Semarang. Universitas Diponegoro.2016, hlm.2

<sup>169</sup> *Ibid*, hlm. 2

<sup>170</sup> <http://nasional.kompas.com/read/2016/12/29/12480901/uu.pilkada.paling.banyak.digugat.ke.mk.sep-anjang.2016> diakses pada hari Sabtu, tanggal 25 Maret 2017. Pukul 15.52

Berikut beberapa pengujian Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan Undang-Undang Pemilihan Umum yang pernah diajukan dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>171</sup> (Tabel. 1.3).

No	No. Putusan	Tanggal	Isi Putusan
1	<b>011-017/PUU-I/2003</b> LARANGAN MENJADI ANGGOTA DPR, DPD, DPRD PROVINSI, DAN DPRD KABUPATEN/KOTA BAGI BEKAS ANGGOTA ORGANISASI TERLARANG PARTAI KOMUNIS INDONESIA, TERMASUK ORGANISASI MASSANYA, ATAU ORANG YANG TERLIBAT LANGSUNG ATAU TIDAK LANGSUNG DALAM G.30.S/PKI ATAU ORGANISASI TERLARANG LAINNYA	24 Februari 2004	Mengabulkan permohonan pengujian undang-undang yang diajukan oleh sebagian Pemohon I, yakni: 1) Payung Salenda. 2) Gorma Hutajulu. 3) Rhein Robby Sumolang. 4) Ir. Sri Panudju. 5) Suyud Sukma Sendjaja. dan 6) Margondo Hardono; dan seluruh Pemohon II, yakni: 1) Sumaun Utomo. 2) Achmad Soebarto. 3) Mulyono. 4) Said Pradono Bin Djaja. 5) Ngadiso Yahya Bin Somoredjo. 6) Tjasman Bin Setyo Prawiro. 7) Makmuri Bin Zahzuri. Menyatakan: 1. Pasal 60 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan

<sup>171</sup> Catherine Natalia (Peneliti Hukum) Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi.(PERLUDEM) (Daftar Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Uu Pemilu Dan Pilkada) Jakarta 17 Maret 2017

			<p>Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4277) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.</p> <p>2.Pasal 60 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4277) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p>
2	<p><b>005/PUU-III/2005</b>  <b>PERSYARATAN</b>  <b>MEMPEROLEH KURSI</b>  <b>DI DPRD UNTUK</b>  <b>MENGAJUKAN CALON</b>  <b>KEPALA DAERAH DAN</b>  <b>WAKIL KEPALA</b>  <b>DAERAH</b></p>	1 Maret 2005	<p>Mengabulkan permohonan para Pemohon;</p> <p>1. Menyatakan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</p> <p>2. Menyatakan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) undang Undang Nomor 32</p>



			<p>Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;</p> <p>3. Memerintahkan agar putusan ini dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh hari);</p>
3	<p><b>10/PUU-VI/2008</b>  <b>SYARAT DOMISILI</b>  <b>BAGI CALON</b>  <b>ANGGOTA DPD</b></p>	<p>1 Juli                  2008</p>	<p>Mengabulkan permohonan Pemohon I (DPD) dan Pemohon II (Anggota DPD) untuk sebagian;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyatakan Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277) tetap konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sepanjang dimaknai memuat syarat domisili di provinsi yang akan diwakili;</li> <li>• Menyatakan Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun</li> </ul>

			<p>2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277) tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang dimaknai memuat syarat domisili di provinsi yang akan diwakili;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menolak permohonan Pemohon I dan Pemohon II untuk selebihnya;</li> <li>• Menyatakan permohonan Pemohon III dan Pemohon IV tidak dapat diterima (niet ontvankelijk verklaard)</li> </ul>
4	<b>12/PUU-VI/2008</b> KETENTUAN PERALIHAN DALAM UU PEMILU	10 Juli 2008	<p>Mahkamah menyatakan permohonan para Pemohon dikabulkan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyatakan Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara</li> </ul>

			<p>Republik Indonesia Nomor 4836) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyatakan Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;</li> <li>• dan Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.</li> </ul>
5	<b>22-24/PUU-VI/2008</b> PEMILU ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD BERDASARKAN SUARA TERBANYAK	23 Desember 2008	<p>Mengabulkan permohonan Pemohon I dan Pemohon II untuk sebagian;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UndangUndang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan</li> </ul>

			<p>Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;</li> <li>• Menolak permohonan Pemohon I dan Pemohon II untuk selain dan selebihnya;</li> </ul>
6	<b>4/PUU-VII/2009</b> INKONSTITUSIONAL BERSYARAT PASAL “TIDAK PERNAH DIJATUHI PIDANA” TERHADAP	24 Maret 2009	<p>Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyatakan Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g Undang-</li> </ul>

	<p>JABATAN PUBLIK YANG DIPILIH</p>	<p>Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat (conditionally unconstitutional);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyatakan Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat: (i) tidak</li> </ul>
--	--	---

			<p>berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (elected officials);</p> <p>(ii) berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya; (iii) dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana; (iv) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.</li> <li>• Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.</li> </ul>
7	<p><b>9/PUU-VII/2009</b>  <b>MEKANISME KERJA</b>  <b>LEMBAGA SURVEI</b>  <b>DALAM</b>  <b>PENGHITUNGAN</b>  <b>CEPAT (QUICK</b>  <b>COUNT) PADA</b>  <b>PEMILU LEGISLATIF</b>  <b>2009</b></p>	30 Maret 2009	<p>Mahkamah mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian. Dalam amar putusannya, Mahkamah menyatakan bahwa Pasal 245 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 282, dan Pasal 307 UU 10/2008 bertentangan dengan UUD 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Adapun Pasal 245 ayat (5) UU 10/2008 sepanjang frasa</p>

			“ayat (2), ayat (3), dan” juga bertentangan dengan UUD 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat
8	<b>110-111-112-113/PUU-VII/2009</b> KONSTITUSIONALITAS BERSYARAT PENGHITUNGAN PEROLEHAN KURSI DPR, DPRD PROVINSI, DAN DPRD KABUPATEN/KOTA PADA TAHAP KEDUA BAGI PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU TAHUN 2009	7 Agustus 2009	Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian. Menyatakan Pasal 205 ayat (4) UU 10/2008 adalah konstitusional bersyarat (conditionally constitutional). Artinya, konstitusional sepanjang dimaknai bahwa penghitungan tahap kedua untuk penetapan perolehan kursi DPR bagi Parpol peserta Pemilu dilakukan dengan cara sebagai berikut: 1. menentukan kesetaraan 50% (lima puluh per seratus) suara sah dari angka BPP, yaitu 50% (lima puluh per seratus) dari angka BPP di setiap pemilihan Anggota DPR; 2. membagikan sisa kursi pada setiap daerah pemilihan Anggota DPR kepada partai politik peserta Pemilu Anggota DPR, dengan ketentuan: a) apabila suara sah atau sisa kursi suara partai politik peserta Pemilu Anggota DPR mencapai sekurang-

		<p>kurangnya 50% dari angka BPP, maka partai politik tersebut memperoleh 1 (satu) kursi.</p> <p>b) apabila suara sah atau sisa suara partai politik peserta Pemilu Anggota DPR tidak mencapai sekurang-kurangnya 50% dari angka BPP dan masih terdapat sisa kursi, maka:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) suara sah partai politik yang bersangkutan dikategorikan sebagai sisa suara yang diperhitungkan dalam penghitungan kursi tahap ketiga; dan</li> <li>2) sisa suara partai politik yang bersangkutan diperhitungkan dalam penghitungan kursi tahap ketiga.</li> </ol> <p>Menyatakan Pasal 211 ayat (3) UU 10/2008 adalah konstitusional bersyarat (conditionally constitutional). Artinya, konstitusional sepanjang dimaknai bahwa penghitungan tahap kedua untuk penetapan perolehan kursi DPR bagi Parpol peserta Pemilu dilakukan dengan cara sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. menentukan sisa kursi yang belum terbagi, yaitu dengan cara mengurangi jumlah alokasi kursi di</li> </ol>
--	--	--



		<p>daerah pemilihan Anggota DPRD Provinsi tersebut dengan jumlah kursi yang telah terbagi berdasarkan penghitungan tahap pertama;</p> <p>2. Menentukan jumlah sisa suara sah partai politik peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi tersebut dengan cara:</p> <p>a. bagi partai politik yang memperoleh kursi pada penghitungan tahap pertama, jumlah suara sah partai politik tersebut dikurangi dengan hasil perkalian jumlah kursi yang diperoleh partai politik pada tahap pertama dengan angka BPP.</p> <p>b. bagi partai politik yang tidak memperoleh kursi pada penghitungan tahap pertama, suara sah yang diperoleh partai politik tersebut dikategorikan sebagai sisa suara.</p> <p>3. menetapkan perolehan kursi partai politik peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi, dengan cara membagikan sisa kursi kepada partai politik peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi satu demi satu berturut-turut sampai semua sisa kursi terbagi berdasarkan sisa suara terbanyak yang dimiliki oleh partai</p>
--	--	---

		<p>politik. Menyatakan Pasal 212 ayat (3) UU 10/2008 adalah konstitusional bersyarat (conditionally constitutional). Artinya, konstitusional sepanjang dimaknai bahwa penghitungan tahap kedua untuk penetapan perolehan kursi DPR bagi Parpol peserta Pemilu dilakukan dengan cara sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. menentukan sisa kursi yang belum terbagi, yaitu dengan cara mengurangi jumlah alokasi kursi di daerah pemilihan Anggota DPRD Kabupaten/Kota tersebut dengan jumlah kursi yang telah terbagi berdasarkan penghitungan tahap pertama;</li><li>2. menentukan jumlah sisa suara sah partai politik peserta Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota tersebut dengan cara:<ol style="list-style-type: none"><li>a. bagi partai politik yang memperoleh kursi pada penghitungan tahap pertama, jumlah suara sah partai politik tersebut dikurangi dengan hasil perkalian jumlah kursi yang diperoleh partai politik pada tahap pertama dengan angka BPP; b.</li></ol></li></ol>
--	--	---

			<p>bagi partai politik yang tidak memperoleh kursi pada penghitungan tahap pertama, suara sah yang diperoleh partai politik tersebut dikategorikan sebagai sisa suara; 3. menetapkan perolehan kursi partai politik peserta Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota, dengan cara membagikan sisa kursi kepada partai politik peserta Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota satu demi satu berturut-turut sampai semua sisa kursi terbagi berdasarkan sisa suara terbanyak yang dimiliki oleh partai politik. Memerintahkan Komisi Pemilihan Umum melaksanakan penghitungan perolehan kursi DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tahap kedua hasil pemilihan umum tahun 2009 berdasarkan Putusan Mahkamah ini</p>
9	<p><b>24/PUU-XII/2014</b>  <b>PENGUMUMAN HASIL SURVEI DAN JAJAK PENDAPAT PADA MASA TENANG</b></p>	<p>3 April 2014</p>	<p>1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya; 1.1. Menyatakan Pasal 247 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6), Pasal 291, serta Pasal 317 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum</p>

		<p>Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</p> <p>1.2. Menyatakan Pasal 247 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6), Pasal 291, serta Pasal 317 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;</p> <p>2. Memerintahkan pemuatan Putusan dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.</p>
--	--	---

Dari rincian diatas, terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan jika ditarik dalam sebuah kesimpulan sederhana, maka dapat disimpulkan banyaknya undang-undang yang di hasilkan oleh lembaga legislative (DPR) bersama dengan eksekutif (Presiden) yang tidak memenuhi atau menerapkan asas-asas yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diatur dalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 yang memuat materi muatan peraturan perundang-undangan. dan terkait khusus undang-undang pemilihan umum legislatif dalam tabel diatas telah dirinci sebanyak 9 (Sembilan) putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan pemilihan umum legislatif. Hal ini mencerminkan adanya beberapa hal yang sifatnya tidak memenuhi unsur keadilan dan kemanfaatan dalam masyarakat dan tidak adanya penerapan nilai-nilai pancasila yang maksimal mengingat pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Negara sebagaimana amanah undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan pada Pasal 2 yang menegaskan “*Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara*”

Hal itulah yang seharusnya menjadi acuan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. terlebih lagi khususnya pada undang-undang pemilihan umum legislative yang notabnya memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten kota yang notabnya mereka adalah para wakil-wakil rakyat sebagaimana amanah pancasila pada sila ke Empat yaitu “*kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan*

*dalam permusyawaratan perwakilan*” jika dijabarkan yang dimaksud dalam sila keempat adalah sebagai berikut

Tentang Partai Politik yang akan dibuat tidak hanya harus mendukung dan sejalan dengan partai politik yang dikehendaki Sistem Pemilu Anggota DPR dan DPRD yang diatur dalam Kitab Hukum Pemilu tetapi juga harus mampu membangun partai politik sebagai lembaga demokrasi. Apabila UUD 1945 mengadopsi demokrasi langsung dalam penyelenggaraan negara, maka partai politik tidak diperlukan karena warga negara yang telah dewasa secara politik akan bersamasama menyelenggarakan pemerintahan negara. Akan tetapi Sila Keempat Pancasila (“kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan”) dan sejumlah Pasal dalam UUD 1945 yang mengatur DPR, DPD dan MPR pada tingkat nasional dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota di daerah, Negara Indonesia mengadopsi demokrasi perwakilan. Untuk menggerakkan demokrasi perwakilan dan pemerintahan demokratis, UUD 1945 memberi dua tugas kepada partai politik: (1) sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, dan (2) mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. UU tentang Pemilu Gubernur, Bupati dan Walikota kemudian juga menugaskan partai politik untuk mengusulkan pasangan calon kepala dan wakil kepala daerah. Dengan

demikian dasar keberadaan partai politik adalah menggerakkan demokrasi perwakilan dan pemerintahan demokratis<sup>172</sup>

Untuk dapat menggerakkan demokrasi perwakilan, partai politik setidaknya memiliki tiga fungsi utama. Pertama, sebagai jembatan antara warga negara dengan negara, antara masyarakat dengan negara. Untuk fungsi jembatan ini, partai politik harus melakukan rekrutmen warga negara, baik pria maupun perempuan, menjadi anggota partai, dan menjadi wahana partisipasi politik warga negara. Kedua, menyiapkan calon pemimpin politik dan pemerintahan dan menawarkannya kepada rakyat pada masa kampanye Pemilu.<sup>173</sup>

Untuk menyiapkan calon pemimpin politik dan pemerintahan, partai politik wajib melakukan kaderisasi terstruktur dan sistematik terhadap anggota partai politik yang memenuhi persyaratan. Para anggota partai hasil kaderisasi ini kemudian ditugaskan menangani sejumlah kegiatan partai sebagai bagian dari pematangan kader. Menjelang pemilihan umum, partai politik menominasikan kader terbaik menjadi calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan pasangan calon kepala dan wakil kepala daerah. Dan ketiga, merumuskan rencana kebijakan publik dalam berbagai bidang isu publik berdasarkan aspirasi anggota dan masyarakat yang dituntun oleh ideologi partai untuk kemudian ditawarkan kepada rakyat pada masa kampanye Pemilu. Untuk

---

<sup>172</sup> Ramlan Surbakti, dkk. (2015) *Naskah Akademik Dan Draft Ruu Kitab Hukum Pemilu, Usulan Masyarakat Sipil .Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta. Hlm. 239-241

<sup>173</sup> *Ibid*

melaksanakan fungsi ketiga ini, partai politik berperan sebagai representasi politik masyarakat berdasarkan ideologi partai yang telah dirumuskan secara operasional dalam berbagai isu publik.<sup>174</sup>

Adapun penjabaran nilai-nilai pancasila yang bisa diterapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam kehidupan sehari-hari, dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah sebagai berikut:

**Sila pertama, *Ketuhanan yang maha Esa*.** Sila ini memiliki penjabaran yang mulia antara lain:

1. Sungguh-sungguh menyatakan kepercayaan kepada Allah yang maha melihat sikap manusia, maha mendengar sumpah manusia, maha mengadili perbuatan manusia sehingga penipuan, korupsi, rekayasa pemilihan umum kepala daerah dan pemilihan legislative, serta pemilihan Presiden dapat dihindari dengan menyakini dalam hati dan sepenuh hati menerapkan dalam kehidupan sehari-hari dalam berbangsa dan bernegara maka dapat dipastikan akan dapat terhindar dan menghindari adanya perbuatan perbuatan tercela.
2. Mengembangkan sikap menghormati sehingga tidak saling tuduh, saling fitnah, saling rekayasa, tetapi apabila telah terbukti segera mengaku, dan tidak berusaha menghubungi para mekelar kasus, tidak melindungi TKW yang di aniaya diluar negeri, dan memutar balik hukum melalui pendekatan kepada para penegak hukum, memveto kritik legislatif, membunuh demonstran akan

---

<sup>174</sup> *Ibid*



menolak korupsi. Apa bedanya korupsi dengan maling, copet, dan pencurian dalam korupsi dilakukan terhadap Negara.<sup>175</sup>

**Sila Kedua: *Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab.*** Pada sila yang kedua ini memiliki penjabaran yang mulia pula, diantaranya:

1. Mengakui persamaan derajat, persamaan hak, persamaan kewajiban antara sesama manusia. Dalam arti pisau keadilan tidak boleh hanya tajam kebawah tapi tumpul keatas.
2. Saling mencintai sesama manusia. Dalam arti banyaknya pemuda-pemudi usia sekolah yang tidak dapat melanjutkan pendidikan, adalah tanggungjawab pemerintahan Negara.
3. Mengembangkan sikap tenggang rasa. Dalam arti banyak para fakir miskin dan anak terlantar serta keluarga miskin yang tidak dapat menikmati pelayanan kesehatan harus menjadi perhatian bersama khususnya pada pemerintah.
4. Tidak semena mena terhadap orang. Dalam arti aparat hukum diantisipasi untuk tidak salah tangkap, hukuman tidak boleh menghukum orang yang tidak bersalah dan sebaliknya melepaskan pelaku tindak criminal
5. Menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan. Dalam arti kasus pornografi yang dapat meresahkan masyarakat karena hal ini tidak pantas dan tidak patut hendaknya menjadi perhatian utama dari aparat penegak hukum walaupun terjadi dikalangan selebriti sekalipun.

---

<sup>175</sup> Inu Kencana Syafie, (2014), *Proses Legislatif*, PT. Rafika Aditama. Bandung. hlm, 196-198

6. Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan. Dalam arti nyata ketika sedang terjadi bencana alam, banjir, longsor, lumpur, tsunami maka hendaknya kita peduli dalam setiap bencana yang terjadi dan menimpa warga sekitar atau saudara sebangsa dan setanah air.
7. Berani membela kebenaran dan keadilan. Dalam arti para saksi pelapor (whistrel blower) dilindungi ketika melaporkan ketika adanya pejabat dan keluarga pejabat yang terlibat korupsi, sehingga keberanian dalam menegakkan keadilan terlindungi
8. Berani membela kebenaran sebab dengan kejujuran pasti muncul keberanian membela kebenaran. Sebaliknya keberanian belum tentu dapat melahirkan kebenaran karena keberanian nekat adalah condong berkonotasi negative.
9. Bangsa Indonesia hendaknya menjadi bagaikan dari ummat manusia di dunia. Dalam arti ketika kita menghormati hak orang lain maka warga Negara Indonesia yang dianiaya diluar negeri diusut secara hukum.
10. Bangsa Indonesia mutlak harus menghormati bangsa lain tidak boleh timbul niat untuk menjajah karena ketidakadilan suatu bangsa bermula dari rasa kebencian kesukuan yang tidak bermoral.  
  
Korupsi juga sudah pasti bertentangan dengan sila kemanusiaan yang adil dan beradab. Hal ini karena dengan korupsi dan kolusi yang dimenangkan tender adalah krooni, setelah pelaku korupsi makmur dari hasil pencurian uang Negara, maka pembiayaan seharusnya dilayangkan kepada kemaslahatan

masyarakat pada gilirannya memiskinkan rakyat. hal ini kita nilai sebagai suatu hal yang tidak memiliki nilai pri kemanusiaan yang adil dan beradab.<sup>176</sup>

**Sila ketiga: *Persatuan Indonesia*.** Sila ini memiliki penjabaran dan nilai-nilai yang mulia.

1. Menempatkan persatuan, kesatuan, kepentingan dan keselamatan bangsa dan Negara di atas kepentingan pribadi. Dalam arti partai politik yang terbukti menghabiskan uang Negara harus segera mengembalikan kepada kas Negara dan demi keselamatan bangsa, maka mereka yang bertanggungjawab bersedia mengundurkan diri.
2. Rela berkorban untuk kepentingan bangsa dan Negara. Dalam arti para mantan pejabat yang kembali bertanding dalam pemilihan umum berikutnya dan terbukti menggunakan fasilitas Negara maka demi kepentingan bangsa dan Negara segera mengakui dan menyerahkan kekuasaanya kepada pesaing yang nyata lebih jujur dan dapat bertanggungjawab.
3. Cinta tanah air dan bangsa. Dalam arti setiap jengkal tanah pusaka yang diberikan oleh Allah kepada bangsa Indonesia ini hendaknya dipertahankan sampai tercurur darah penghabisan ketika dialog secara jujur dan kata sepakat tidak lagi diperoleh.
4. Bangga sebagai bangsa Indonesia dan bertanah air Indonesia. Dalam arti senantiasa terharu dengan lambang Negara: garuda pancasila, bendera merah

---

<sup>176</sup> *Ibid*

putih, bahasa persatuan bahasa Indonesia yang merupakan bahasa campuran dari berbagai bahasa ditanah air

5. Bangsa Indonesia harus mampu menjadi pelopor dari ketertiban dunia dari riuh rendah penguasaan politik dan ekonomi dalam khazanah globalisasi yang mendunia.
6. Memajukan pergaulan dari setiap suku yang bhinneka tunggal Ika. Dalam arti setiap anak bangsa harus dengan penuh cinta kasih menghormati peninggalan nenek moyang beruba nilai-nilai budaya bangsa namun tetap menghormati keberagaman dalam khazanah budaya bangsa yang terbesar dimuka bumi
7. Persatuan dan kesatuan bangsa merukan sendi pokok berdasarkan persamaan tanah air tumpah darah, kesamaan bangsa, dan kesamaan bahasa kesatuan bahasa Indonesia.

Korupsi sudah pasti bertentangan dengan sila persatuan Indonesia, karena korupsi menimbulkan jurang pemisah antara si kaya (pelaku korupsi) dan si miskin (rakyat jelata) yang pada gilirannya akan menimbulkan keretakan persatuan bangsa.<sup>177</sup>

**Sila Keempat:** *Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Permasyarakatan Perwakilan.* Sila ini memiliki penjabran yang mulia. Diantaranya:

1. Mengutamakan kepentingan Negara dan masyarakat diatas kepentingan pribadi atau kelompok tertentu.

---

<sup>177</sup> *Ibid*

2. Tidak memaksakan kehendak kepada orang lain karena pembenaran adalah usaha buruk yang memodifikasi kekeliruan mejadi kebenaran
3. Musyaawarah untuk mencapai mufakat diliputi oleh semangat kekeluargaan karena sadar bahwa jalan terkahir masih bisa dimusyawarahkan dengan damai bermusyawarah
4. Dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab menrima dan hasil keputusan musyawarah
5. Musyaawarah harus dilakukan dengan akal sehat dan sesuai hati nurani yang luhur sebagai makhluk sosial yang tidak akan lepas dari kekeliruan dan kesalahan

**Sila kelima.** *Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.* Sila ini memiliki nilai-nilai luhur diantaranya adalah:

1. Bersikap adil pada sesame, menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban serta harus tetap menghormati hak orang lain
2. Menghormati orang lain yaitu antara pemerintah dengan dan rakyat harus saling menghormati, sehingga hukum tidak hanya berlaku hanya kepada rakyat kecil
3. Bersama-Sama mewujudkan kemajuan yang merata dan keadilan sosial yang dapat dinikmati oleh masyarakat luas pada umumnya.

## BAB V PENUTUP

### 5.1 Kesimpulan

Berdasarkan dari uraian yang telah dipaparkan dalam pembahasan diatas maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Dalam catatan sejarah sistem hukum Indonesia untuk pertama kali memposisikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah dengan adanya ketetapan MPR Nomor : Xx/MPRS/1966 Tentang Memorandum Dpr-Gr Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia. Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam Tap MPR tersebut dijelaskan mengenai makna Pancasila sebagai sumber tertib hukum dalam Pasal (1) sebagai berikut: Sumber dari tertib hukum suatu negara atau yang biasa sebagai "sumber dari segala sumber hukum" *adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari Rakyat negara Kesatuan Republik Indonesia.* Untuk selanjutnya Pancasila kembali ditegaskan dengan lahirnya undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan bentuk penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam ketentuan Pasal 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang P3 menyebutkan bahwa “ *Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara*” adanya Undang-Uundang tersebut menegaskan

bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang di hasilkan oleh DPR bersama Presiden harus bersumber dari nilai-nilai luhur yang terkandung dalam Pancasila tanpa terkecuali Undang-Undang pemilihan umum, khususnya pada Undang-Undang pemilihan umum legislatif. Mengingat Pancasila sebagai Ideologi bangsa dan negara, sebagai falsafat bangsa dan Negara Indonesia sejak bahkan sebelum bangsa Indonesia menyatakan diri sebagai negara yang merdeka dengan dibacakannya Proklamasi oleh Presiden Soekarno dan Mohammad Hatta pada tanggal 17 Agustus Tahun 1945

2. Proses pelaksanaan dan penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia untuk memilih Presiden dan wakil Presiden, gubernur, bupati/ wali kota, anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah dan anggota dewan perwakilan rakyat daerah Provinsi dan kabupaten kota, harus dapat dilaksanakan secara adil agar tidak menciderai proses demokrasi yang berlangsung di Negara Indonesia. Dalam konteks pemilihan anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah provinsi dan kabupaten kota pula harusnya merupakan kader-kader terbaik Parati Politik peserta pemilu, tidak asal ikut serta selaku pembuat regulasi atau undang-undang yang mencakup seluruh kepentingan bangsa dan Negara. Mengingat banyaknya undang-undang yang dihasilkan oleh anggota dewan perwakilan rakyat bersama-sama dengan presiden dilakukakn judicial review ke Mahkamah Konstitusi karena dianggap bertentangan dengan Undang-Undang dan melanggar hak konstitusional warga Negara yang secara sah dilindungi dan diakui oleh Undang-Undang. Tak terkecuali kaitannya dengan undang-undang pemilihan umum legislative pada khususnya sebagaimana telah diuraikan dalam

pembahasan tidak luput dari Uji materi ke Mahkamah Konstitusi karena banyak hal-hal yang menyimpang dan tidak lagi memenuhi unsur-unsur demokrasi dan nilai-nilai luhur Pancasila sebagai ideologi bangsa dan Negara Indonesia.

## 5.2 Saran

1. Pro-Kontra terhadap keberadaan Pancasila sebagai ideologi bangsa dan Negara dan sebagai falsafat harusnya dapat dihindari oleh seluruh elemen bangsa ini. Mengingat para pendiri bangsa dan Negara ini memilih Pancasila sebagai dasar Negara bukanlah tanpa alasan yang jelas, melainkan karena pancasila dianggap mampu untuk menyatukan kondisi bangsa ini yang memiliki keanekaragaman budaya, bangsa dan Agama. Pancasila sebagai pemersatu bangsa dari kebergaman tersebut. Oleh karenanya sudah seharusnya selaku penerus bangsa dan negara ini kita ikut menjaga dan melestarikan nilai-nilai luhur dalam Pancasila. Dan pada pemerintah agar dapat dan senantiasa mensosialisasikan tentang pentingnya menerapkan nilai-nilai luhur guna terciptanya kerukunan dan persatuan bangsa. Mengotak atik Pancasila sama halnya mengusik kenyamanan dan ketentraman bangsa Indonesia.
2. Dalam kaitannya dengan produk Undang-Undang yang dihasilkan oleh lembaga legislatif dan eksekutif selaku pejabat yang berwenang membuat Undang-Undang khususnya pada Undang-Undang pemilihan umum yang menyangkut hajat bangsa dan negara ini agar senantiasa memperhatikan dan



menerapkan nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Guna dapat menghindari banyaknya *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi karena banyak yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

- Ahmad Kosasi. 2003. *HAM Dalam Prespektif Islam : Menyingkap Persamaan Dan Perbedaan Antara Islam Dan Barat*. Salemba Diniyah. Jakarta
- A. Hamid S Attamimi, (1990), *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disertasi universitas Indonesia, Jakarta
- Ahmad muladi, (2013) *Politik Hukum*, Academia Permata. Padang
- Al-Khanif (Ed), 2016. *Pancasila Sebagai Realitas, Percik Pemikiran Tentang Pancasila & Isu-Isu Kontemporer Di Indonesia*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- Bayu Dwi Anggono, (2014) *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Jakarta. Konstitusi Press
- ....., 2015. *Perancangan Peraturan Perundang-Undangan*. UPT. Penerbit UNEJ. Jember
- C.S.T Kansil dan Christian S.T. Kansil. 2008. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Pengertian Hukum Tata Negara dann Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*. Rineka Cipta. Jakarta
- Dahlan Thaib (Ed), (2004). *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Jakarta. Raja Grafindo Persada
- Didik Sukriono, (2103), *Hukum Konstitusi Dan Konsep Ekonomi, Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah Dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Malang. Setara press
- Dyah Ochtorina S & A'an Efendi, (2014 ) *Penelitian Hukum (legal research)*, Sinar Grafika. Jakarta
- Hendra Nurtjahjo. (2006). *Filsafat Demokrasi*. Bumi Aksara. Jakarta
- Inu Kencana Syafie, (2014), *Proses Legislatif*, PT. Rafika Aditama. Bandung
- Iriyanto A.Baso Ence. (2008). *Negara Hukum Dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi (Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi)*. Alumni. Bandung
- Jazim Hamidi (Ed) (2012). *Teori Hukum Tata Negara ( A turning Point of the state )* Jakarta, salemba Humanika
- Jimly Asshiddiqie. (2004), *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia. Jakarta
- ....., (2005). *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, cetakan kedua. Konstitusi press. Jakarta
- ....., (2005), *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
- ....., (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta.
- ....., (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. MK Press. Jakarta

John Rawls. (1971). *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, USA. Page

Johny Ibrahim. Edisi revisi (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Banyumedia Publishing. Malang

Kaelan, Edisi Revisi Kesebelas (2016), *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*, Paradigma. Yogyakarta

Maria Farida Indrati S, (2007), *Ilmu Perundang-Undangan 1 ( Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan*. PT. Kanisius, Yogyakarta

Melvin I. Urofsky, (2001). *Prinsip-Prinsip Dasar Demokrasi*. Virginia Commonwealth. United States

Noor Ms Bakry, (1985) *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, Liberty, Yogyakarta

Notonagoro, (1984). *Pancasila Sebagai Falsafah Negara, (Kumpulan Tiga Uraian Pokok-Pokok Persoalan Tentang Pancasila)* PT. Bina Aksara. Jakarta

Peter Mahmud Marzuki, (2010) *Penelitian Hukum*, (Jakarta:Kencana Persada Group,

Pimpinan MPR dan Tim Kerja sosialisasi MPR Periode 2009-2014.(2012) *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara*, sekretariat jendral MPR RI

Soemitro Rianto Adi, (2004) *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta : Granit,

Sri Soemantri, (2015) *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran Dan Pandangan)*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.

Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD NRI 1945, (2010), Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*) Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Jakarta

Toto Soeharto. (2012). *Pendidikan Berbasis Masyarakat ( Relasi Negara Dan Masyarakat Dalam Pendidikan)* LKS Printing Cemerlang. Yogyakarta

Widodo Ekatjahjana, (2015), *Negara Hukum, Konstitusi Dan Demokrasi, Dinamika Dalam Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jember University Press. Jember.

....., (2007). *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Menurut UUD 1945*. Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran. Bandung

## 2. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

### 3. Jurnal dan Makalah

Enny Nurbaningsih, *Hirarki Baru Peraturan Perundang-Undangan*, (makalah) disampaikan dalam Workshop Sosialisasi Undang-undang No. 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemda propinsi DIY. 21 desember 2004

Hotlan Samosir dalam Jurnal Konstitusi Vol. 1 No. 1. *Konstitusi, Demokrasi, dan Pemilihan Umum*. MKRI. Jakarta. Juni. 2009

Janedjri M.Gaffar. dalam Jurnal Konstitusi Vol. 10 No. I. Peran Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggara Pemilu. MKRI. Jakarta. Maret. 2013

Joko Riskiyono, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan*, (Jurnal) jakarta, Aspirasi. Vol.6 No. 2 Desember 2015

Mahfud MD. “*Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pendidikan Ilmu Hukum dan Perundang-undangan Indonesia*,” yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UGM dalam rangka Peringatan Hari Lahirnya Pancasila di Yogyakarta, 30–31 Mei 2007

Roberia, *Tinjauan Kritis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Makalah) Disampaikan Dalam Diskusi Publik Urgensi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Jember, Panorama Hotel Pada Tanggal 30 September sampai dengan 1 Oktober 2016.

Syahrul Kirom, *Filsafat Ilmu Dan Arah Pengembangan Pancasila: (Relevansinya dalam mengatasi persoalan kebangsaan)* Jurnal Filsafat Vol.21, Nomor 2, Agustus 2011