

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Nilai-nilai partisipatif dan kedaulatan dalam dunia demokrasi sangat dijunjung tinggi dan harus dijalankan oleh warga negara, karena salah satu masalah besar yang sering menjadi persoalan dalam bermasyarakat adalah kecenderungan individu-individu dalam masyarakat mengabaikan hak yang dimiliki untuk sebuah kepentingan umum yang lebih tinggi. Pada umumnya masyarakat lebih mementingkan kepentingan pribadi daripada kepentingan umum yang menyangkut kepentingan bersama. Adanya kesadaran yang rendah terhadap pentingnya menggunakan hak yang dimiliki mencerminkan ketidakpedulian individu dalam masyarakat terhadap kehidupan masa depan seperti Pemilihan Umum (Pemilu).¹

Sikap masyarakat dalam memandang pemilu tidak terlepas dari fakta bahwa selain sebagai makhluk sosial, mereka juga sebagai individu-individu rasional. Seorang individu yang rasional pasti selalu mempertimbangkan pilihan tindakan atau sikapnya terhadap pilihan yang tingkat feasibilitasnya paling tinggi sesuai kepentingannya.² Biasanya dalam konteks politik, kepentingan terhadap pihak mana yang mampu menjamin keamanan ekonominya yang akan dipilih. Artinya, partisipasi

¹ Mashuri, Partisipasi Masyarakat Sebagai Upaya Pembangunan Demokrasi, Jurnal Kewirausahaan, Vol 13, No. 2, juli – Desember 2014 hlm 179

² David Marsh dan Gerry Stoker. *Teori dan Metode Dalam Ilmu Politik*. Bandung: Nusa Media. 2010. Hlm. 80-82

masyarakat dalam pemilu juga didasarkan hitungan untung rugi secara materil. Perhitungan itu bisa berupa tenaga, waktu, ongkos atau biaya lain untuk sampai bisa memberikan suaranya ke tempat pemungutan suara (TPS).

Partisipasi pemilu merupakan bagian keikutsertaan masyarakat dalam mengembangkan demokrasi dan pembangunan negara karena masyarakat ikut andil dalam menata pemerintahan.³ Ketika masyarakat tidak aktif dan terjebak dalam sifat individu maka hal itu bisa membuat jarak antara masyarakat dengan negara. Meskipun ada lembaga yang mewakili kepentingan masyarakat dan menjembatani hubungan antara negara dan masyarakat sipil, jika sifat individual masyarakat lebih dominan maka hubungan atau jembatan penghubung tersebut tetap kurang maksimal sesuai fungsi idealnya.

Indonesia merupakan negara yang bersandar pada sistem demokrasi, hal itu dibuktikan dengan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Konsep yang tercantum dalam UUD NRI 1945 tersebut memberikan tanda di mana kekuasaannya dipegang oleh rakyat. Untuk itu dalam sistem demokrasi mempunyai prinsip dasar kehidupan bernegara

³ Ramlan Subakti (1999:140), Mengemukakan partisipasi adalah keikutsertaan Warga Negara atau masyarakat biasa dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut atau mempengaruhi hidupnya. Partisipasi politik dalam Negara demokratis sangatlah penting, tanpa adanya partisipasi dari masyarakat tidak akan berjalan dengan baik suatu pemerintahan. Ibid hlm 180

yang demokratis, seperti terjaminnya hak setiap warga negara yang aktif dalam proses politik.⁴ Dalam demokrasi yang diterapkan di Indonesia rakyat diberikan ruang untuk menentukan kebijakan-kebijakan umum yang nantinya dipergunakan untuk kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Sering digambarkan, model negara demokratis seperti ini sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Wujud dari implikasi demokrasi di Indonesia juga disebutkan dalam UUD 1945 dalam pasal 28 "*kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang*". Berarti kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan bukti atau wujud kedaulatan rakyat dalam berbangsa, bernegara dan menegakan demokrasi bagi seluruh masyarakat Indonesia disetiap elemennya. Berbagai hal tersebut diperbolehkan dalam rangka pelaksanaan demokrasi, seperti kebebasan memilih dan dipilih. Sementara wujud teknis dari hak-hak rakyat tersebut antara lain melalui pelaksanaan pemilu. Pemilu mutlak diperlukan oleh negara yang menganut sistem demokrasi.⁵

Senada dengan pendapat di atas menurut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, "Pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai asas bahwa rakyatlah yang

⁴ Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (ed), Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia, UII Pres, Yogyakarta, 1992 halm 13

⁵ Mochammad Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Rajawali Press, Jakarta, 2010 hlm 61

berdaulat maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat”.⁶

Hampir tidak ada negara yang mau dilabeli sebagai negara yang tidak demokratis, maka hampir tidak ada sistem pemerintahan di belahan dunia ini yang tidak menjalankan pemilu.⁷ Pemilu hakikatnya merupakan sistem penjaringan pejabat publik yang banyak digunakan oleh negara-negara di dunia yang menganut sistem pemerintahan demokrasi.

Negara yang telah mengakui dirinya sebagai negara demokrasi, maka pemilu dijadikan tolak ukur utamanya. Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari susana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, di samping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara. Alasannya, pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representasi aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah. Melalui pemilu, demokrasi sebagai sistem yang menjamin kebebasan warga negara terwujud melalui penyerapan suara sebagai

⁶ Titik triwulan tutik. *Konstruksi hukum tata negara indonesia pasca amandemen UUD 1945*. Jakarta:Kencana.2011, hal. 331

⁷⁷ Hanya sejumlah kecil saja negara yang tidak menjalankan pemilu seperti Berunai Darussalam dan sejumlah negara monarki di Timur Tengah. Bahkan sistem pemerintahan komunisme, sebelum mereka runtuh mengadakan pemilu; meskipun lebih merupakan formalitas politik, Eep Saefullah Fatah, pemilu dan Demokrasi: evaluasi terhadap pemilu-pemilu Orde Baru dalam *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, jakarta:Ghalia Indonesia, 1997, hlm. 14.

bentuk partisipasi publik secara luas. Dengan kata lain, pemilu merupakan simbol kedaulatan rakyat.⁸

Ramlan Surbakti, dalam *Memahami Ilmu Politik* (2007:140), menjelaskan betapa pentingnya partisipasi politik. Menurutnya partisipasi politik adalah serangkaian upaya pelibatan seluruh elemen masyarakat sipil dalam keikutsertaannya menentukan segala keputusan-keputusan yang bisa mempengaruhi seluruh aspek kehidupannya.⁹ Pelibatan masyarakat sipil inilah yang akan sangat mempengaruhi nilai dan kualitas demokrasi suatu negara dalam skala konseptual, sementara dalam skala teknisnya pelibatan ini diwadahi dalam proses Pemilu. Semakin terlibat dalam upaya partisipasi politik dalam pemilu, semakin berdaulatlah masyarakat suatu negara.

Pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu dilaksanakan dengan beberapa tujuan seperti, memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana amanah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁸ Titik triwulan tutik. *Kontruksi hukum tata negara indonesia pasca amandemen UUD 1945*. Jakarta:Kencana.2011, hal. 329-330.

⁹ Ramlan Surbakti. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Widisarana Indonesia, 2007, hlm. 140

Pemilu dan demokrasi sebenarnya dapat dilihat dalam hubungan dan rumusan yang sederhana, sehingga ada yang mengatakan bahwa pemilu merupakan salah satu bentuk dan cara yang paling nyata untuk melaksanakan demokrasi. Jika demokrasi diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat, maka cara rakyat untuk menentukan pemerintahan itu dilakukan melalui pemilu. Hal ini menjadi niscaya karena di zaman modern ini tidak ada lagi demokrasi langsung atau demokrasi yang dilakukan sendiri oleh seluruh rakyat seperti pada zaman polis-polis di Yunani kuno saat 2500 tahunan yang lalu. Di dalam demokrasi modern, pemilu selalu dikaitkan dengan konsep demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), yang berarti keikutsertaan rakyat di dalam pemerintahan dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih sendiri oleh rakyat secara langsung dan bebas, sehingga hasil pemilu haruslah mencerminkan konfigurasi aliran-aliran dan aspirasi politik yang hidup di tengah-tengah rakyat. Konsep dan pemahaman yang seperti itu dijadikan alasan yang mendasari penyelenggaraan pemilu di sepanjang sejarah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemilihan Umum (Pemilu) dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberikan pengertian sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah (DPRD), yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mengingat begitu krusial dan urgensinya Pemilu bagi sebuah negara demokrasi, maka jaminan kualitas penyelenggaraannya tidak bisa ditawar. Penyelenggaraan pemilu harus diawasi agar tidak melenceng dari tujuannya yang menjembatani kedaulatan rakyat dalam pelibatangannya secara langsung diproses penentuan keputusan-keputusan politis. Pengawasan penyelenggaraan pemilu ini juga bertujuan agar tidak ada upaya politisasi pemilu yang menyeret proses pesta rakyat tersebut hanya sekadar prosesi seremonial tahunan.

Dalam sejarah pemilu, Indonesia telah mengalami perubahan sebanyak sembilan kali. Tentu ada banyak perbedaan pemilu di zaman orde baru dengan pemilu pasca reformasi. Pada zaman orde baru, ada enam kali pemilu yang diselenggarakan, dimana pedoman undang-undang pemilunya memiliki karakter yang cenderung konservatif. Dikatakan konservatif karena isi undang-undang tersebut bisa dikatakan menguntungkan pemerintah. Keuntungan yang didapatkan pemerintah memungkinkannya bisa lebih mudah untuk menempatkan “orang-

orangnya” di lembaga perwakilan permusyawaratan melalui pengangkatan dan organisasi penyelenggara pemilu.¹⁰ √

Pasca reformasi lembaga penyelenggara pemilu dirubah sesuai dengan keinginan amanat reformasi yakni, mempunyai penyelenggara pemilu yang mandiri dengan memunculkan lembaga bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Di dalam tesis ini akan membahas khusus mengenai **“Peran Bawaslu Dalam Menjaga Kualitas Demokrasi Di Indonesia”**, karena dalam sejarahnya Bawaslu mempunyai perkembangan yang dinamis terkait dengan tugas dan wewenangnya. Dari periode sejarah pengawas pemilu, Bawaslu selalu mempunyai kewenangan yang berubah, bertambah besar.

¹⁰ Mochammad Mahfudz MD, Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi, Rajawali Press, Jakarta, 2011 hlm 74

B. Rumusan Masalah

Dari uraian penjelasan di atas, maka dapat dikemukakan permasalahan dalam tesis ini adalah :

1. Bagaimana Sejarah Perkembangan Badan Pengawas Pemilu di Indonesia ?
2. Bagaimana Cara Bawaslu dalam Menjaga Kualitas Demokrasi di Indonesia ?
3. Bagaimana Rekomendasi Sistem Penegakan Hukum Kepemiluan di Indonesia yang akan datang ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah meliputi sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis perkembangan kelembagaan Bawaslu sebagai lembaga penegak keadilan hukum pemilu
2. Untuk Mengetahui dan menganalisis model kerja Bawaslu dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga yang mempunyai andil besar dalam menjaga kualitas demokrasi
3. Membuat konsep sistem penegakan hukum pemilu pada masa yang akan datang

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dapat tercapai dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian hukum ini dapat memberikan tambahan wawasan dan pengetahuan tentang mekanisme untuk membuat demokrasi di Indonesia menjadi berkualitas. Dengan cara memaksimalkan peran Bawaslu yang memiliki “kekuatan” hebat semenjak munculnya Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum.

2. Manfaat Praktis

Penelitian hukum ini diharapkan bermanfaat dan dapat memberikan tambahan referensi ilmu pengetahuan mengenai penegakan hukum pemilu di Indonesia. Lebih lanjut, penelitian ini dapat dijadikan bahan rujukan bagi para pegiat pemilu maupun para peserta pemilu dalam upaya peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia.

E. Kerangka Konseptual/Kerangka Berpikir

1. Peran Bawaslu

Sesuai ketentuan Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu mendefinisikan Bawaslu sebagai lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggara Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu merupakan bagian dari penyelenggara pemilu, sehingga mempunyai peranan penting dalam mencapai pemilu yang demokratis.¹¹

Bawaslu mempunyai “kekuatan” besar dalam menjalankan perannya sebagai penegak keadilan pemilu karena mempunyai kewenangan yang besar. Selain itu juga mempunyai institusi sampai

¹¹ Lusy Liany, Desain Hubungan Kelembgaan Penyelenggara Pemilihan Umum, Jurnal Cita Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta Vol. 4 No. 1 (2016) hlm 52

dengan tingkat paling bawah. Struktur Bawaslu memungkinkannya melakukan pengawasan sampai tingkat penyelenggaraan pemilu paling bawah, yaitu di TPS. Pemilu memang harus dijaga dengan sungguh-sungguh karena pemilu merupakan bagian dari demokrasi itu sendiri.¹² Jika pemilu berjalan dengan kualitas penyelenggaraan yang baik maka demokrasipun terkena dampak positifnya.

Kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu bisa dijadikan alat untuk menjaga pemilu dari para politikus-politikus “kotor”. Politikus kotor biasanya hanya ingin memanfaatkan pemilu untuk ajang perebutan kepentingan kekuasaan belaka. Padahal, demi peningkatan kualitas demokrasi seharusnya pemilu dijadikan politikus-politikus sebagai ajang pendidikan politik kepada masyarakat sipil.

Pasal 93 huruf b Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu menerangkan bahwa Bawaslu mempunyai tugas untuk melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu, serta sengketa proses pemilu. Jadi Bawaslu bukan hanya sebagai lembaga yang pasif dalam menjalankan perannya dalam menjaga demokrasi. Bawaslu malah lebih dekat jika dikatakan mempunyai sifat yang aktif dalam proses penegakan keadilan pemilu terkait dengan pencegahan. Atribusi kewenangan yang diberikan kepada Bawaslu ini bisa dijadikan jaminan terhadap hak-hak demokratis yang bisa saja dirampas atau dirakayasa oleh orang-orang yang tidak bertanggung

¹² Franz Magnins Suseno, Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosofis, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h. 14.

jawab, baik melalui proses kesalahan administratif ataupun proses yang memang tersistematis, terstruktur dan masif.

Wewenang Bawaslu dalam kaitannya memperbaiki kualitas demokrasi lewat pengawasan pemilu selaras dengan pendapat Franz Maginis Suseno. Menurutnya kereteria negara demokrasi bisa dilihat dari beberapa faktor yaitu, negara terikat pada hukum, kontrol efektif terhadap pemerintahan oleh rakyat, pemilu yang bebas, prinsip mayoritas, adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.¹³

Dalam melakukan pencegahan Bawaslu bisa menemukan banyak data-data yang berada di lapangan terkait dengan pelanggaran. Penyelenggaraan pemilu di Indonesia, bahkan di dunia menjadi sorotan penting. Hal ini dikarenakan di negara-negara yang meskipun sudah berpengalaman menyelenggarakan pemilu yang demokratis, tidak memiliki struktur lembaga pengawas pemilu yang khusus. Pengawasan pemilu di negara-negara lain masih dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang menjadi *event organizer*. Hal inilah yang memberikan perbedaan Bawaslu saat ini dengan Bawaslu periode sebelum Tahun 2003 yang masih menjadi bagian KPU. Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 memiliki kewenangan besar, tidak hanya sebagai pengawas, melainkan sekaligus sebagai lembaga eksekutor hakim pemutus perkara. Saat ini dan ke depan, terbentang tantangan historis bagi Bawaslu untuk membuktikan

¹³ Juan Linz, *Menggugat Pemilu*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1999 hlm. 2

peran dan fungsi strategisnya mengawal pemilu yang berintegritas bagi kemajuan bangsa.

Peran Bawaslu yang begitu besar dan strategis itu memang diperlukan karena pemilu merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “ kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 memberikan enam kriteria supaya pemilu disebut demokratis. Kriteria tersebut meliputi, langsung, umum, bebas, yang kemudian di tambah dua lagi di Undang-Undang pemilu, pertama faktor transparansi dan kedua adalah akuntabel.

Kreteria demokratis yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang Pemilu tersebut merupakan pedoman bagi Bawaslu untuk menjalankan tugasnya. Selain itu, Bawaslu sendiri juga harus mengikuti dan menjamin semua jajarannya menjalankan prinsip dalam perundang-undangan tadi. Karena pada prinsipnya, sebagai lembaga pengawasan yang bersentuhan langsung dengan hak-hak mendasar masyarakat sipil Bawaslu harus mampu mendapatkan kepercayaan publik secara luas. Proses pendisiplinan Bawaslu kepada jajarannya sampai paling bawah, adalah langkah sekaligus modal dasar Bawaslu mendapatkan kepercayaan publik tadi. Proses pendisiplinan ini tentu termasuk dalam bimbingan peningkatan kapasitas sumber daya

manusianya dalam wawasan kepemiluan. Peran Bawaslu sangat penting karena fenomena pemilu di berbagai negara, termasuk negara maju, masih menunjukkan kecenderungan tidak bisa lepas dari berbagai pelanggaran dan kecurangan (*electoral malpractices*).¹⁴

2. Kualitas

Secara istilah kata kualitas berarti mutu, yaitu tingkat baik buruknya sesuatu.¹⁵ Secara lebih komprehensif, istilah kualitas mempunyai definisi beragam dari para pakar. Tentunya definisi tersebut sesuai dengan sudut pandang masing-masing pakar.

- a. Menurut Joseph Juran, kualitas adalah kesesuaian untuk penggunaan (*fitness for use*), ini berarti bahwa suatu produk atau jasa hendaklah sesuai dengan apa yang diperlukan atau diharapkan oleh pengguna.
- b. Menurut Edward Deming, suatu tingkat yang dapat diprediksi dari keseragaman dan kebergantungan pada biaya rendah dan sesuai dengan pasar.¹⁶
- c. Welch Jr mengatakan bahwa kualitas adalah jaminan kesetiaan pelanggan, pertahanan terbaik melawan saingan dari luar, dan satusatunya jalan menuju pertumbuhan dan pendapatan yang langgeng.

¹⁴ “Peran Bawaslu dan pemilu yang berintegritas” Kompas.com 13/03/2018

¹⁵ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta 2002, hlm 603

¹⁶ Uhar Suharsaputra, Administrasi Pendidikan, Penerbit Refika Aditama, Bandung, 2010 halm 226-227

Dari beberapa pakar diatas, terdapat beberapa kesamaan dalam memaknai istilah kualitas. Bisa digambarkan bahwa kualitas meliputi usaha untuk memenuhi suatu harapan, kualitas menyangkut produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan, dan kualitas merupakan kondisi yang selalu berubah.

Kualitas merupakan salah satu indikator penting bagi Bawaslu yang menyelenggarakan suatu pelayanan publik dalam sektor jasa kepemiluan. Pada dasarnya berbicara mengenai kualitas maka berbicara mengenai kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.¹⁷ Apabila disambungkan dalam proses pemilu maka bisa digaris bawahi kata “harapan”. Dalam demokrasi ada standar-standar yang harus dipenuhi oleh penyelenggara pemilu dalam melaksanakan proses demokrasi. Pemilu yang berkualitas itu baru bisa tercapai kalau memang mencapai standar-standar tersebut.

3. Demokrasi

Demokrasi merupakan suatu paham dan juga sistem politik yang didasarkan pada doktrin *power of the people*, kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam sistem demokrasi ini rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi dalam sistem pemerintahan. Sebagai paham dan sistem politik, demokrasi dipandang sebagai alternatif terbaik jika dibandingkan dengan sistem politik lainnya.

¹⁷ Tjitptono dkk, Total quality Management, Penerbit Andi, 2003 hlm 15

Demokrasi telah menjadi keyakinan politik banyak bangsa yang pada gilirannya berkembang menjadi *isme*, bahkan berkembang menjadi mitos yang dipandang dapat membawa berkah bagi kehidupan bangsa-bangsa beradab.¹⁸

Demokrasi dalam pengertiannya bisa ditelusuri melalui tinjauan bahasa (etimologi) dan istilah(terminologi). Secara etimologis demokrasi terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang mempunyai arti rakyat atau penduduk di suatu tempat dan “*cratos*” yang mempunyai arti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi demokrasi adalah keadaan negara di mana kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.¹⁹ Dalam hal ini, demokrasi juga bisa diartikan sebagai bentuk atau pola pemerintahan yang mengikutsertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang telah diberi wewenang.²⁰

Joseph A. Schmeter memberikan pengertian tentang demokrasi sebagai suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.²¹

¹⁸ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta tahun 1995, hlm 5

¹⁹ Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*, ICCE UIN Jakarta, Jakarta tahun 200, hlm 100

²⁰ M. Taupan, *Demokrasi Pancasila*, Sinar Grafika, Jakarta, 1989, hlm 21

²¹ Azyumardi *ibid.* hlm 110-111

Prinsip dasarnya demokrasi adalah pelibatan masyarakat sipil dalam keikutsertaanya dalam pengambilan keputusan kebijakan-kebijakan negara. Agar semua warga negara mempunyai hak yang sama untuk hal tersebut, maka ada beberapa persyaratan yang menurut Robert Dahl harus terpenuhi terlebih dahulu:

1. Partisipasi efektif, semua warga negara harus punya kesempatan yang sama dalam menyampaikan pandangannya.
2. Persamaan suara, selain kesempatan yang harus dijamin untuk menyampaikan pandangan atau pendapatnya, hal yang perlu dipastikan adalah terjaminnya semua suara dihitung sama
3. Pemahaman yang cerah, setiap warga negara harus mempunyai batas waktu yang rasional untuk mempelajari dan memahami kebijakan-kebijakan publik yang dibuat.
4. Pengawasan agenda, setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang sama untuk memutuskan bagaimana dan permasalahan apa yang harus dibahas dalam agenda.
5. Pencakupan orang dewasa, dalam hal ini harus ada jaminan bahwa setiap warga negara yang sudah dewasa harus mempunyai hak kewarganegaraan secara penuh. Hak ini seperti hak memilih dan dipilih yang tidak bisa dihilangkan atas alasan apapun.²²

Dalam masyarakat atau negara yang menganut sistem demokrasi sebagai sistem politik paasti menjalankan tiga kreteria yang

²² Robert A. Dahl, Perihal Demokrai: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat, Yayasan Obor Indonesia. Jakarta, 2001. Hal 52

pokok dalam demokrasi. Tiga kriteria tersebut yang pertama, dijaminnya hak-hak semua warga negara untuk memilih dan dipilih. Kedua, semua warga negara menikmati kebebasan berbicara, berorganisasi dan memperoleh informasi yang beragam. Terakhir, dijaminnya hak semua warga negara yang sama di depan hukum.

Mengarah ke perkembangan demokrasi di Indonesia. Secara umum demokrasi di Indonesia terbagi ke dalam 4 periode yakni, *pertama*, periode 1945-1959, *kedua*, periode 1959-1965, *ketiga* periode 1965-1998, *keempat* periode 1998 – sekarang.

a. Periode 1945-1959 (Masa demokrasi Parlementer)

Dalam masa ini, *menonjol* peranan parlementer serta partai-partai. Hal ini bisa dimaklumi karena yang dimaksud dengan sistem pemerintahan parlementer ialah sistem pemerintahan yang tugas pemerintahannya dipertanggungjawabkan oleh para menteri ke parlemen. Parlemen dapat menjatuhkan mosi tidak percaya kepada kabinet, tetapi pemerintah juga dapat membubarkan parlemen apabila parlemen dianggap tidak mewakili kehendak rakyat.²³ Pada saat itu Indonesia belum siap dengan sistem demokrasi yang seperti ini, dampaknya, persatuan yang sudah digalang sejak zaman perjuangan sebelum kemerdekaan menjadi kendor dan tidak dapat dibina menjadi

²³ sistem pemerintahan parlementer adalah sistem pemerintahan yang paling luas diterapkan di seluruh dunia. Sistem pemerintahan parlementer ini pertama kali lahir dan dilaksanakan di Inggris. Oleh karena itu, jika hendak menganalisis sistem pemerintahan parlementer sebaiknya dimulai dengan mengacu kepada berbagai lembaga dalam sistem politik Inggris. Tidak hanya merujuk kepada lembaga-lembaga politik, analisis juga harus mengacu kepada pengalaman Inggris dalam menganut sistem pemerintahan parlementer

kekuatan yang mempunyai tujuan membangun pasaca kemerdekaan diperoleh oleh Indonesia.

Sistem parlementer ini diberlakukan kurang lebih satu bulan setelah kemerdekaan Indonesia diproklamirkan dan diperkuat dengan Undang-Undang Dasar 1945. Sistem ini ternyata kurang cocok untuk Indonesia karena sistem parlementer dirasa mempunyai kelemahan. Kemelahanya adalah sistem ini bisa memberikan peluang adanya dominasi partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan untuk memberlakukan sistem parlementer di mana badan eksekutif yang terdiri dari presiden sebagai kepala negara konstitusional berserta mentrinya. Sementara para menteri rinya tidak bisa bertahan lama karena adanya fragmentasi paratai-pratai politik. Koalisi yang dibangun mudah groyah sehingga mengakibatkan distabilitas politik nasional. Distabilitas politik nasional tersebut ditambah dengan tidak mempunya anggota parati yang tergabung dalam konstituante untuk mencapai konsensus mengenai dasar negara untuk undang-undang dasar baru. Sehingga hal tersebut mendorong Presiden Soekarno untuk mengeluarkan dekrit presiden 5 juli yang menentukan berlakukanya kembali UUD 1945 dengan demikian dasar demokrasi yang berdasarkn pada sistem parlementer tersebut telah berakhir.²⁴

b. Periode 1959-1965 (demokrasi terpimpin)

²⁴ Logcit, hlm 130-131

Pada periode ini dikenal dengan sebutan demokrasi terpimpin. Demokrasi terpimpin mempunyai ciri dominan politik presiden dan berkembangnya pengaruh komunis dan peranan tentara (ABRI) dalam panggung politik Indonesia. Hal ini disebabkan oleh lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sebagai usaha untuk mencari jalan keluar dari kebuntuan politik melalui kepemimpinan personal yang kuat.

Periode awal tahun ini dinamakan sebagai revolusi politik di Indonesia, tetapi bukan revolusi politik yang mendirikan kekuatan segolongan atasan saja, juga tidak mendirikan kekuasaan diktatorial kaum proletar, tapi harus mendirikan kekuasaan gotong-royong, kekuasaan yang menerapkan demokrasi dengan menjamin terkonsentrasinya seluruh kekuatan nasional, seluruh kekuatan rakyat.²⁵

Indonesia dalam fase perpolitikan Demokrasi Terpimpin telah menyederhanakan struktur politik dengan memusatkan kekuatan di dua lembaga, antara Soekarno dengan Angkatan Darat. Sedangkan PKI sebagai partai politik dengan basis massa yang besar menjadi kekuatan ketiga. Sistem Demokrasi Terpimpin ini kemudian dikemas dalam tiga kekuatan besar yakni Soekarno, Angkatan Darat dan Komunis.²⁶

Demokrasi Terpimpin tidak berjalan mulus karena juga mendapatkan banyak tentangan dari kalangan intelektual, salah

²⁵ H. Abdulgani Roslan, *Penjelasan Minipol – Udek, Bahan-bahan Indoktrinasi*. Penerbit Sumber Ilmu, Jember 1961 hlm 149

²⁶ *Ibid* hlm 149

satunya Deliar Noer, yang mengatakan bahwa Demokrasi Terpimpin sebenarnya ingin menempatkan Soekarno sebagai ayah dalam keluarga besar bernama Indonesia dengan kekuasaan terpusat berada di tangannya.²⁷ Soekarno telah menganggap dirinya sebagai ayah dalam konteks bernegara, sehingga Soekarno memiliki kebijakan sendiri sebagai orang yang tidak akan berpihak pada siapapun. Sikap demikian diterapkannya dalam berpolitik tanpa partai, dengan tujuan independensi tanpa adanya unsur-unsur yang berupaya mendiktenya.²⁸ Di antara hal-hal yang dianggap janggal dalam periode demokrasi Terpimpin adalah²⁹

1. Tentang ketetapan MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara) No. III/1963 yang mengangkat Ir. Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, padahal undang-undang sebelumnya sangat jelas, jika periode Presiden ada ketentuan periodenya, yaitu menjabat selama lima tahun

²⁷ Rosyada, dkk., Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat Madani, ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta Kerjasama The Asia Foundation & Pernada Media, Jakarta 2003, hlm 131

²⁸ Perinsip ini kemudian membuat Soekarno banyak ditentang oleh banyak lawan-lawan politiknya, entah lupa atau tidak sadar, jelasnya dengan menerapkan politik tanpa partai mengakibatkan dirinya masuk dalam lingkaran pencidera demokrasi. Sebagaimana diketahui sebelumnya bahwa kesepakatan dari konstituante ditegaskan oleh Hatta bahwa anjuran untuk bergabung dengan partai politik bagi penghuni konstitusi negara (3 November 1946). Kritik Hatta mendapat dukungan dari M. Natsir dan Ki Hadjar Dewantara – pemimpin Taman Siswa – secara pedas menyatakan demokrasi Terpimpin tidak ada bedanya dengan “*liederschap*” (kepemimpinan). Hatta pada tahun 1961 menulis dalam bentuk brosur dengan judul, “Demokrasi Kita” isinya menentang ketetapan Presiden Soekarno tentang demokrasi Terpimpin, di dalamnya sangat banyak bertentangan dengan asas-asas kesepakatan berdemokrasi. Baca Deliar Noer , Perkembangan Demokrasi Kita, dalam M. Amin Rais, Demokorasi dan Proses Politik, h. 82

²⁹ Rosyada, dkk., Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat Madani, h. 131

2. Tahun 1960 Ir. Soekarno sebagai Presiden telah membubarkan DPR hasil pemilu 1955, padahal dalam UUD 1945 ditentukan bahwa Presiden tidak mempunyai wewenang untuk berbuat demikian.
 3. Presiden boleh ikut campur dalam pengambilan produk ketetapan legislatif, sesuai peraturan Presiden No. 14/1960. Presiden juga diperbolehkan ikut campur dalam pengambilan produk ketetapan yudikatif, sesuai UU No. 19/1964. Selain itu terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh Komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial.
- c. Periode 1965-1998

Demokrasi pada periode 1965-1998 merupakan masa pemerintahan presiden Soeharto yang kemudian dikenal dengan masa Orde Baru. Orde baru muncul sebagai anti tesis terhadap periode sebelumnya, Orde lama. Seiring pergantian kepemimpinan nasional, demokrasi Presiden Soekarno telah diganti oleh elite Orde Baru yang melahirkan demokrasi pancasila.

Pada awal pemerintahan orde baru hampir seluruh kekuatan demokrasi mendukungnya. Di sinilah kemudian Soeharto menerapkan eksperimennya terkait dengan penerapan demokrasi pancasila. Inti dari demokrasi pancasila yakni penegakan azas negara hukum yang bisa dirasakan oleh segenap warga negara, hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif maupun dalam aspek

perseorangan dijamin dan penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional.

Setelah beberapa tahun berkuasa, orde baru mulai menunjukkan gejala-gejala yang dirasa menyimpang dari cita-cita semula. Karena sudah mulai melancarkan gerakan dengan cara menyingkirkan kekuatan-kekuatan politik yang terus gigih dalam memperjuangkan nilai-nilai demokrasi yang paling ideal dalam bentuk tatanan kehidupan bernegara.

Kekuatan politik yang berbeda haluan dijinakan sehingga menjadi kekuatan yang tidak mempunyai kekuatan sebagai kontrol sosial. Pada masa orde baru budaya feodalistik dan patenalistik tumbuh sangat subur. Kedua sikap ini menganggap pemimpin paling tahu dan paling benar sedangkan rakyat hanya harus patuh dengan sang pemimpin. Sikap mental seperti ini telah melahirkan stratifikasi sosial, lapisan sosial dan lapisan budaya yang pada akhirnya memberikan berbagai fasilitas dan perlakuan khusus bagi penguasa. Sementara rakyat lapisan bawah tidak mempunyai peran sama sekali dalam partisipasi politik. Berbagai tekanan yang diterima rakyat dan cita-cita mewujudkan adil dan makmur yang tidak pernah tercapai, mengakibatkan pemerintahan orde baru mengalami krisis kepercayaan dan akhirnya mengalami keruntuhan.

d. Periode 1998 – sekarang

Periode ini biasa disebut periode reformasi. Demokrasi yang dikembangkan pada masa ini pada dasarnya adalah demokrasi dengan mendasarkan pada Pancasila dan UUD 1945, dengan melakukan beberapa perbaikan peraturan-peraturan yang dianggap bertentangan dengan nilai-nilai demokratis. Demokrasi Indonesia saat ini telah dimulai dengan terbentuknya DPR – MPR hasil Pemilu 1999 yang telah memilih presiden dan wakil presiden serta terbentuknya lembaga-lembaga tinggi yang lain. Masa reformasi berusaha membangun kembali kehidupan yang demokratis antara lain:

1. Keluarnya Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi
2. Ketetapan No. VII/MPR/1998 Tentang Pencabutan Tap MPR dan Referandum
3. Tap MPR RI No. XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas Dari KKN
4. Tap MPR RI No. XIII/MPR/1998 Tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI
5. Amandemen UUD 1945 sudah sampai amandemen I, II, III, IV

Pada Masa Reformasi berhasil Indonesia sudah beberapa kali menyelenggarakan pemilu yaitu tahun 1999, 2004, 2009, 2014 dan akan menginjak pemilu 2019 yang dilaksanakan dengan model serentak,

Pemilihan Presiden dan Legislatif dilakukan secara bersamaan untuk pertama kalinya dalam babak sejarah kepemiluan kita demi penguatan sistem presidensial.

F. Kerangka Teoritis

1. Teori Negara Hukum

Berbicara mengenai teori negara hukum maka juga berbicara mengenai konsep negara hukum itu sendiri, sehingga harus menjelaskan geneologi pemikiran munculnya negara hukum itu sendiri. Konsep negara hukum apabila ditelisik itu memang berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada prinsipnya bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah berdasarkan atas hukum, karena negara hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum.³⁰

Dalam kontrak tersebut juga tercantum kewajiban-kewajiban terhadap hukum (negara) untuk memelihara, mematuhi dan mengembangkannya dalam konteks pembangunan hukum. Jadi dalam kontrak sosial tersebut secara otomatis muncul hal-hal yang harus ditatati bersama, disitulah letak konsep negara hukum sendiri.

Pemikiran mengenai negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat lama, bahkan jauh lebih tua dari usia ilmu negara itu sendiri. Apabila mengikuti perkembangan pemikiran filsafat, negara hukum ada sejak tahun 1800 S.M.³¹ Jimly Ashiddiqie memberikan uraiannya terkait

³⁰ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Malang, Alumni, 2009, hal. 9

³¹ S.F. Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 1997, No. 9 Vol. 4, hlm. 9

dengan gagasan negara hukum itu berkembang sejak tradisi Yunani Kuno.³²

Apabila kita mempelajari, istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “*rechtsstaat*”.³³ Selain itu ada juga istilah lain yang juga sering digunakan yakni *the rule of law*, kata yang biasa diungkapkan adalah “negara hukum”. Djokosoetono seorang ahli hukum dan pendiri Fakultas Hukum Universitas Indonesia pernah mengatakan “negara hukum yang demokratis adalah istilah yang salah, sebab kalau kita hilangkan *demokratische rechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*”.³⁴

Jauh sebelum itu ahli hukum tata negara yang juga ahli bahasa Muhammad Yamin memberikan penjelasan mengenai negara hukum itu sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*. Hal itu ia ungkapkan dalam bukunya yang berjudul “Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia”, dalam buku tersebut Yamin mempunyai pendapat

“polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat*, *government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.”³⁵

³² Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtar Baru van Hoeve, Jakarta, , 1994, hlm. 11

³³ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm.30.

³⁴ Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984, hlm. 67

³⁵ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 72

Arti negara hukum apabila ditinjau dari para ahli tidak akan jauh dari akar atau teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum. Untuk itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.³⁶

Hukum menjadi panglima tertinggi dalam suatu negara itu menjadi suatu yang mutlak terhadap negara yang menganut konsep negara hukum. Hal itu juga diungkapkan oleh filsuf Yunani Aristoteles. Baginya konsep negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum sehingga diharapkan bisa menjamin keadilan kepada warga negaranya.³⁷ Terciptanya keadilan adalah syarat untuk menciptakan kebahagiaan bagi masyarakat. Memang Aristoteles adalah seorang filsuf yang mempunyai pemikiran segala sesuatunya dikembalikan kepada kebahagiaan masyarakat, dalam hal ini yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya tetapi pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.

Pandangan di atas memberikan gambaran isi dari hukum itu sendiri juga harus berisi tentang nilai-nilai keadilan. hal ini sesuai dengan tataran filosofis negara hukum sendiri. Kemudian untuk mewujudkan itu semua harus ada kepastian dalam mewujudkan keadilan dan kebahagiaan masyarakat itu sendiri. Untuk itu harus dituangkan dalam tulisan yang

³⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara Indonesia “Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi”, Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009 hal. 17

³⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, PS HTN FH UI dan Sinar Bakti, hal1998 hlm 153

mempunyai kepastian. Dari sini kemudian munculnya tokoh hukum terkemuka yang bernama Utrecht. Utrecht mengungkapkan prinsip-prinsip negara hukum itu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Dia membedakan ada dua macam negara hukum yakni dalam arti materiil (juga dikenal dengan negara hukum bersifat modern) dan negara hukum dalam artian formil.³⁸

Dalam pengertian negara hukum formil, tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan demi terlaksananya ketertiban yang kemudian disebut sebagai negara penjaga malam (*nachtwackerstaats*). Kemudian pemaknaan negara dalam artian materiil adalah tugas negara tidak hanya sebatas menjaga ketertiban belaka, melainkan juga harus hadir di tengah-tengah masyarakat, hal ini dilakukan untuk mencapai kesejahteraan rakyat (*welfarestate*). Cara berpikir negara dalam artian materiil bisa dimaknai sebagai pelayan bagi masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat tersebut.

Dalam negara-negara modern konsep negara hukum kesejahteraan ini sering menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah, karena negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum klasik (formal), yang didasari dengan pemikiran melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggara kekuasaan negara.³⁹

³⁸ Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Ichtiar, Jakarta, 1962, hlm. 9

³⁹ W. Riawan Tjandra, Hukum Sarana Pemerintahan, Cahaya Atma Pustaka, Jakarta 2014, hlm. 1

Model negara dengan konsep negara hukum materiil seperti ini oleh Anthony Giddens dianggap sebagai negara yang mempunyai sifat intervensionis yang mempunyai arti negara selalu akan ambil bagian dalam setiap gerak dan langkah masyarakat dengan alasan untuk menyejahterakan masyarakat umum.⁴⁰ Jadi tugas negara sangat luas karena bisa menjangkau segala aspek sosial budaya, politik, agama, teknologi, pertahanan keamanan, bahkan bisa masuk ke dalam kehidupan privat para warganya, seperti mengatur perkawinan dan lain sebagainya.

Apabila tidak ada pembatas maka negara bisa mendominasi dan cenderung otoriter maka diperlukan pembatas sehingga negara tidak melakukan penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Untuk itu prinsip dasar dalam pelaksanaan negara hukum modern (negara hukum kesejahteraan) antara lain adanya jaminan terhadap hak – hak asasi manusia, pemisahan/pembagian kekuasaan, legalitas pemerintahan, peradilan administrasi yang bebas dan tidak memihak dan terwujudnya kesejahteraan umum warga negara.

Berdasarkan pada penjabaran negara hukum materiil dan untuk kesesuaian dengan dengan tujuan negara, maka negara Indonesia diarahkan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Cara mewujudkannya yakni melalui penyelenggaraan kepentingan umum (*social service atau public service*). Dalam rangka mewujudkan tujuan negara tersebut, pemerintah dituntut untuk melakukan berbagai macam

⁴⁰ Anthony Giddens, *The Third Way : Jalan Ketiga Pembangunan Demokrasi Sosial*, Gramedia, Jakarta, 1998, hlm. 100

fungsi dan tugas, yang pada umumnya terdiri dari tugas mengatur dan tugas mengurus, yang muaranya adalah perwujudan kesejahteraan seluruh masyarakat.

Menurut Maria Farida,⁴¹ prinsip negara hukum Indonesia adalah negara pengurus (*Verzorgingstaat*). Analisis Maria ini, apabila dicermati secara mendalam konsep negara hukum ini juga sangat mirip dengan negara hukum kesejahteraan. Hal ini bisa dilihat dari pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang terletak di alenia IV, yang rumusannya:

”... negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial ...”

Rumusan di atas telah memberikan gambaran eksistensi bangsa dan negara Indonesia yang memiliki tantangan besar dalam hal perwujudan kesejahteraan segenap masyarakat Indonesia. Tantangan itu di dapat bukan hanya karena Indonesia memilih negara hukum kesejahteraan saja tetapi juga karena Indonesia mempunyai janji kepada rakyatnya untuk menyejahterakan. Jani ini bisa dikategorikan sebagai kontrak sosial yang lahir pada kemerdekaan dan sudah dicantumkan dalam konstitusianya, janji tersebut harus dilunasi demi terwujudnya cita-cita para pendiri bangsa.

Untuk memenuhi janji tersebut harus dilaksanakan secara bertahap, dimana pemerintahan Indonesia harus dibentuk dan dipimpin oleh orang-

⁴¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya), Jakarta, Kanisius, 1998, hlm 1

orang yang mencintai rakyatnya. Sedangkan untuk mendapatkan pemimpin yang berkualitas maka prosesnya harus juga dijaga dengan baik. Tidak diperbolehkan cara mendapatkan kekuasaan itu melalui hal-hal yang bertentangan dengan Undang-undang, maka dari itu harus ada lembaga yang mengawalinya.

Terbentuknya Bawaslu juga menjadi salah satu dasar terwujudnya negara materiil karena masuk dalam prinsip negara kesejahteraan yang menjaga hak masyarakat dalam proses pemilu. Hal itu dilakukan karena dalam proses pemilu banyak hak-hak warga yang tidak terakomodir dan permasalahan ini bisa dibantu oleh Bawaslu. Jadi dalam posisi ini Bawaslu adalah salah satu tempat untuk meraih keadilan bagi masyarakat yang tidak terakomodir hak-haknya.

2. Teori tentang Hukum dan Demokrasi

Hukum dan Demokrasi merupakan dua konsepsi yang tidak bisa dipisahkan karena keduanya saling mempunyai keterkaitan satu sama yang lainnya. di dalam konsepsi demokrasi terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat sedangkan dalam (negara) hukum juga terkandung prinsip-prinsip negara hukum yang masing-masing prinsipnya dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi mata uang. Mengulas sedikit pembahasan di atas, paham negara hukum yang dikenal dengan sebutan

“negara hukum yang demokratis yang terwujud dalam bentuk konstitusional”.⁴²

Konsepsi demokrasi memberikan tempat istimewa bagi rakyat karena rakyat diposisikan dalam wilayah yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan. Meskipun pada tataran implementasinya banyak terjadi perbedaan antara negara satu dengan lainnya. Namun, hal itu harus disadari karena kultur masing-masing negara itu berbeda tetapi dalam tataran filosofinya tetap sama, yakni dalam sistem demokrasi rakyat memegang peran penting.

Perdebatan terkait dengan persoalan makna demokrasi itu hal yang wajar, bahkan jauh sebelumnya juga sudah ada perdebatan, yakni Pasca perang dunia ke II berlangsung perdebatan antara penganut aliran klasik yang mempertahankan definisi demokrasi berdasarkan pada sumber dan tujuannya dengan para teoritikus penganut demokrasi ala Schumpeter yang berpegang pada prosedur. Demokrasi prosedur ini semakin banyak peminatnya. Dalam madzhab Shumpeter ini mendefinisikan sistem politik pada abad XX telah memaknai demokrasi itu sepanjang pembuat keputusan diambil secara kolektif, yakni melalui pemilu yang adil, jujur, dan berkala.

Dalam sistem demokrasi ini para calon secara bebas melakukan persaingan untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa atau yang sesuai dengan ketentuan syarat yang telah ditentukan disuatu

⁴²Muntoha, Demokrasi dan Negara Hukum, Jurnal Hukum No.3 Vol.16 Juli 2019 Hlm 387

negara tersebut memberikan suaranya untuk calon yang ia pilih. dengan demikian, dalam sistem demokrasi ini mengandung dua dimensi yakni dimensi kontes dan dimensi partisipasi, yang oleh Robert Dahl merupakan hal yang menentukan bagi demokrasi atau politik.⁴³

Demokrasi merupakan sebuah faham dan sistem politik yang didasarkan pada sebuah doktrin yang sudah biasa dikenal, yakni “*power of the people*”, dimana kekuasaan dari, oleh rakyat dan untuk rakyat. Rakyatlah yang memegang kedaulatan tertinggi. Ada banyak istilah terkait dengan demokrasi, ada demokrasi konstitusional, demokrasi parlemen, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila dan lain sebagainya.⁴⁴ Namun semua konsep mengenai demokrasi itu terpusat pada kata “rakyat berkuasa”⁴⁵.

Sidney Hook memberikan pengertian demokrasi sebagai bentuk pemerintahan yang mana keputusan-keputusan pemerintah didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.⁴⁶ Hal ini berarti memberikan indikasi, pada tingkat yang paling akhir rakyat mempunyai peran penting dalam memberikan ketentuan dalam masalah-masalah yang mengenai kehidupan mereka, termasuk dalam menilai kebijakan-kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah. Hal

⁴³ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta, 1995 hlm 5

⁴⁴ Untuk kepentingan pemahaman secara komprehensif terhadap istilah-istilah demokrasi tersebut, baca lebih lanjut: Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-2, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 167 – 191.

⁴⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-7, Gramedia, Jakarta, 1996, hlm. 50.

⁴⁶ Sidney Hook dalam Nakamura dan Samallowood, *The Politics of Policy Implementation*, st. Martin’s Press, New York, 1980, hlm. 67.

itu dilakukan oleh rakyat karena mereka adalah sasaran dari kebijakan-kebijakan pemerintah.⁴⁷

Untuk itu demokrasi dalam sebuah konsep politik di dalamnya terkandung lima kriteria yaitu, (1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; (2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif, (3) pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis, (4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya keputusan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat, dan (5) pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.⁴⁸

Dalam pengertian lain demokrasi juga bisa dimaknai dengan suatu bentuk atau pola pemerintahan yang mengikutsertakan aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang telah diberikan wewenang.⁴⁹

Joseph A. Schmitter memberikan argumennya mengenai demokrasi yakni maknai suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk

⁴⁷ Deliar Noer, Pengantar ke Pemikiran Politik, CV. Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 207

⁴⁸ Munthoha ibid hlm 381

⁴⁹ M. Taupan, Demokrasi Pancasila, Sinar Grafika, Jakarta, 1989, hlm 21

memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.⁵⁰ Kata kunci dari pemikirannya Joseph adalah suara rakyat, berarti semua rakyat di suatu negara merupakan syarat negara menerapkan kedaulatan rakyat.

Apabila menilik dari teorinya Jeseph, Indonesia sudah bisa dikatakan negara yang menganut kedaulatan rakyat karena dalam konstitusi pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Artinya seluruh warga Indonesia dari usia bayi sampai dengan usia yang paling tua (asal belum meninggal) bisa mempunyai peran dalam mengambil keputusan-keputusan penting di negeri ini.

Disinilah demokrasi mempunyai arti penting bagi kedaulatan rakyat karena rakyat di tempatkan dalam ranah yang setrategis dalam sistem ketatanegaraan, walaupun pada implementasinya terjadi perbedaan antara negara satu dengan negara lainnya. hal itu bisa terjadi karena adanya berbagai varian implementasi demokrasi, ada demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet dan lain sebagainya.

Kemudian dalam negara-negara yang menganut demokrasi salah satunya dicerminkan melalui pemilihan langsung, di Indonesia dikenal dengan sebutan pemilihan umum (pemilu). Filosofi diadakannya pemilu adalah memposisikan warga negara dalam posisi tertinggi karena suaranya bisa menentukan masa depan bangsa.

⁵⁰ A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani, Edisi Ketiga, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2008, hlm 36

Seperti pribahasa simalakama, realitanya pemilu yang seharusnya menjadi alat (semua) warga untuk bisa ikut dalam partisipasi politik ternyata tidak bisa menampung semua hak warga negara. Hanya orang-orang tertun yang bisa dijadikan pemilu, bukan semua warga negara. Di Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu dengan jelas memberikan batasan kepada warga negara yang mempunyai hak untuk memilih. Pemilih merupakan warga negara yang sudah genap berumur 17 tahun atau lebih, sudah kawin atau sudah pernah kawin. Hal itu menjadi pertanda tidak semua warga negara bisa menggunakan hak pilihnya karena tidak dijadikan sebagai Daftar Pemilih Tetap (DPT).

Pembatasan penggunaan hak seseorang untuk menjadi pemilih merupakan bentuk nyata pemilu tidak bisa dikatakan sebagai penganut kedaulatan seluruhnya tetapi kedaulatan rakyat yang limitatif, karena hanya tidak semua rakyat bisa memilih. Namun, pembatasan hak untuk memilih dan pemilih dalam pemilu bukan hanya di Indonesia saja, tetapi juga di beberapa negara, bahkan ada negara yang memberikan syarat untuk mempunyai hak menjadi pemilih harus berumur 21 tahun.⁵¹ Untuk itu cara berpikirnya sudah mulai harus dirubah dari persoalan kedaulatan rakyat sepenuhnya menjadi cara memaksimalkan rakyat yang memenuhi syarat untuk menjadi pemilih harus dimaksimalkan dengan sungguh-sungguh supaya menggunakan hak pilihnya karena ini terkait dengan legitimasi

⁵¹ Ramlan Surbakti dkk, Menjaga Kedaulatan Pemilih, Kemitraan, 2011, hlm 17

pemilu. Apabila yang memilih lebih kecil daripada yang tidak memilih maka ini akan mengurangi legitimasi politik pemimpin hasil pemilu.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian merupakan kegiatan ilmiah yang dilakukan untuk menyalurkan hasrat keingintahuan seseorang terhadap sesuatu dengan melalui cara-cara yang ilmiah yang disertai suatu keyakinan bahwa setiap gejala akan ditelaah dan dicari hubungan sebab akibatnya atau kecenderungan-kecenderungan yang timbul.⁵²

Seorjono Soekanto mengatakan penelitian merupakan suatu usaha untuk menganalisa serta mengadakan konstruksi secara metodologis, sistematis dan konsisten. Penelitian merupakan sarana yang digunakan untuk memperkuat, membina serta mengembangkan ilmu pengetahuan.⁵³

Kemudian penelitian hukum merupakan kegiatan yang berdasarkan metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Selain itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.⁵⁴ Sedangkan dalam penelitian, dikenal dengan dua jenis penelitian yakni penelitian hukum normatif dan penelitian hukum

⁵² Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta hlm 27-28

⁵³ Seorjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, Jakarta 1986 hlm 3

⁵⁴ *Ibid* hlm 43

empiris. Jenis penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditunjukkan untuk mengkaji kualitas dari norma hukum itu sendiri, sehingga sering kali penelitian hukum normatif diklasifikasi sebagai penelitian kualitatif.⁵⁵ Penelitian tesis ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang diklasifikasikan sebagai penelitian kualitatif.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis yang merupakan penelitian untuk menggambarkan dan menganalisa masalah yang ada dan termasuk dalam jenis penelitian kepustakaan (*library research*) yang akan disajikan secara deskriptif.

3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian tesis ini menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian ini akan menggunakan jenis data yang lazim disebut sebagai data skunder, artinya data-data yang digunakan dalam menyusun penelitian ini bukanlah didapatkan dari hasil observasi lapangan, investigasi suatu fakta lapangan secara mendalam ataupun menggunakan kuisisioner dengan skala likert pada jenis data penelitian lainnya. Sedangkan data skunder yang dimaksud dalam penelitian ini juga diklasifikasikan menjadi beberapa jenis yaitu, primer, sekunder dan tertier. Secara lebih rinci jenis data penelitian ini adalah :

a. Bahan hukum primer

1) Undang-Undang Dasar 1945

⁵⁵ Meray Hendrik Mezak, Jenis, Metode dan Pendekatan Dalam Penelitian Hukum, *Law Review*, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan. Vol. V, No. 3 Maret 2006 hlm 85-86

- 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 tahun 1975
 - 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003
 - 4) Undang-undang nomor 22 tahun 2007
 - 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008
 - 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012
 - 7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014
 - 8) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014
 - 9) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016
 - 10) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017
 - 11) Perbawaslu Nomor 8 tahun 2017
 - 12) Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2018
 - 13) PERMA No. 4 Tahun 2017
 - 14) PERMA No. 5 Tahun 2017
- b. Bahan hukum sekunder, yakni bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, yakni risalah undang-undang
- c. Bahan hukum tersier yakni memberikan penjelasan lebih mendalam mengenai bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, jurnal hukum dan buku

4. Metode Pengumpulan Data

Sesuai dengan penggunaan data sekunder dalam penelitian ini, maka pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan, mengkaji dan mengolah secara sistematis bahan-bahan kepustakaan serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan tesis ini. data-data yang diperoleh dari data primer, skunder maupun tersier akan diolah dengan memperhatikan prinsip pemutakhiran dan relevansi. Kemudian dalam penelitian ini kepustakaan, asas-asas, konsepsi, pandangan, doktrin hukum serta isi kaidah hukum diperoleh melalui dua referensi utama yakni refrensi yang bersifat umum dan bersifat khusus. Sifat umum yang dimaksud itu terdiri dari buku-buku, teks, ensiklopedia, sednagkan yang bersifat khusus itu terderi dari laporan hasil penelitian ataupun jurnal.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Bawaslu Republik Indonesia dan menginngat peneliti mengabdikan dirinya di Bawaslu

6. Analisis Data

Data dianalisis secara normatif-kualitatif dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksikan pernyataan yang terdapat dalam dokumen dan perundang-undangan. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif berarti analisis data yang bertitik tolak pada usaha penemuan asas-asas dan informasi baru.

H. Sistematika Penulisan

1. Sistematika BAB I yang terdiri dari sub-bab latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, hipotesis, kerangka konseptual/kerangka berpikir, kerangka teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan
2. BAB II berisi terkait dengan tinjauan pustaka, yang di dalamnya terdapa sub-bab yang berjudul tinjauan umum tentang pemilihan umum, tinjauan umum tentang penyelenggara pemilu, konsep dasar pengawasan pemilu dan pengawasan penyelenggaraan pemilu dalam konsep Islam
3. BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan
Di Bab ini akan menjawab 3 permasalahan yang ditemukan oleh penulis yakni (1) Sejarah Perkembangan Badan Pengawas Pemilu di Indonesia, Cara Bawaslu dalam Menjaga Kualitas Demokrasi Di Indonesia, dan (3) rekomendasi sistem penegakan hukum pemiluan di Indonesia yang akan datang
4. BAB IV Penutup yang terdiri dari simpulan dan saran
Setelah penelitian dilaksanakan dan bisa menjawab permasalahan yang terdapat di Bab III maka peneliti akan membuat kesimpulan dan saran kepada instansi terkait.