

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara kebangsaan Indonesia secara yuridis konstitusional adalah negara Republik Kesatuan, kedaulatan di tangan rakyat dan berdasarkan filsafat Pancasila seperti terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang dasar negara Tahun 1945 alinea IV. Secara objektif, historis dan kultural Indonesia adalah negara yang berdasarkan pada dasar filosofi Pancasila.¹

Dalam perjalanan sejarah, proses kenegaraan sejak reformasi dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 melalui empat tahap, dan pada tahap akhir tahun 2002 UUD 1945 yang dijiwai oleh Proklamasi 17 Agustus 1945, telah diubah menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) memang masih mencantumkan dasar filsafat negara Pancasila pada Alinea IV, namun penjabaran dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 merupakan penjabaran dari ideologi liberalisme-individualisme.² Pancasila dikubur oleh bangsanya sendiri hampir 16 tahun lamanya. Pasca reformasi orang menyebut Pancasila merasa malu,

1. ¹ H. Kaelan, *Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 2015, h.

² *Ibid*, h 2.

bahkan secara politis menyebut Pancasila dapat dikategorikan sebagai pengikut Orde Baru.³

Harus diakui perubahan UUD 1945 menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam praktek ketatanegaraan Indonesia. Salah satu hasil perubahan UUD 1945 yang mendasar tersebut terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, dan Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan itu menunjukkan bahwa kedaulatan yang dianut dalam UUD NRI 1945 adalah kedaulatan rakyat, selain kedaulatan hukum. Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat, yang dibatasi oleh kesepakatan bersama yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama. Kesepakatan tersebut dituangkan dalam aturan hukum yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat⁴.”

Ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep ‘*rechtsstaat*’ dan ‘*the rule of law*’, juga berkaitan dengan konsep ‘*nomocracy*’ yang berasal dari perkataan ‘*nomos*’ dan ‘*cratos*’. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan ‘*demos*’ dan ‘*cratos*’ atau ‘*kratien*’ dalam demokrasi. ‘*Nomos*’ berarti norma, sedangkan ‘*cratos*’ adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum

³*Ibid.*

⁴ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, h. 77.

atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip “*rule of law*” yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon “*the Rule of Law, and not of Man*”. Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul “*Nomoi*” yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul “*The Laws*”, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.

Secara umum, negara-negara modern mengakui bahwa pada prinsipnya pemilik kedaulatan adalah rakyat. Perbedaannya terletak pada siapa pelaksana dan bagaimana kedaulatan itu dilaksanakan. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa sebelum adanya perubahan UUD 1945 menjadi UUDNRI 1945, kedaulatan yang dianut adalah kedaulatan rakyat. Namun, kekuasaan tertinggi tersebut dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Kedudukan MPR berada di atas lembaga-lembaga negara yang lain, bahkan berada di atas UUD 1945, secara politik MPR merupakan pemegang kedaulatan negara.

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau *democratie (democracy)*. Pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan

bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang-Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokrasi (*democratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.

Kedaulatan rakyat (*democratie*) Indonesia itu diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah; presiden dan wakil presiden; dan kekuasaan Kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung (legislatif, eksekutif dan yudikatif).

Dibentuknya lembaga-lembaga negara tersebut tujuan akhirnya adalah untuk mewujudkan tujuan negara Indonesia sebagaimana termaktub dalam

alinea ke empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu⁵:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di samping termaktub tujuan Negara Indonesia, juga mengamanatkan bahwa Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), negara yang bersifat konstitusional, yang mengharuskan bagi negara untuk diadakannya undang-undang dasar negara. Ketentuan tersebut merupakan sumber hukum bagi adanya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki kedudukan lebih tinggi daripada pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵ Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan sebagai berikut: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang 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 duatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam susunan Negara republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta denggan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang (*fungsi Legislatif*), serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (*fungsi kontrol*) terhadap jalannya pemerintahan, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Di samping itu, kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak dan kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar. Namun, prinsip kedaulatan rakyat yang bersifat langsung itu hendaklah dilakukan melalui saluran-saluran yang sah sesuai dengan prosedur demokrasi (*procedural democracy*).

Sudah seharusnya lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah diberdayakan fungsinya dan pelembagaannya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (demokrasi Konstitusional) dan prinsip negara hukum yang demokratis tersebut di atas.

Bersamaan dengan itu, negara Indonesia juga disebut sebagai Negara Hukum (*Rechtstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Dalam paham Negara Hukum yang demikian itu, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya, sesuai dengan prinsip nomokrasi (*nomocracy*) dan doktrin '*the Rule of Law, and not of Man*'. Dalam kerangka '*the rule of Law*' itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah (*equality before the law*), dan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktek (*due process of law*).

Namun demikian, harus pula ada jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau

kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*). Prinsip Negara Hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Puncak kekuasaan hukum itu diletakkan pada konstitusi yang pada hakikatnya merupakan dokumen kesepakatan tentang sistem kenegaraan tertinggi. Bahkan, dalam sistem presidensial yang dikembangkan, konstitusi itulah yang pada hakikatnya merupakan Kepala Negara Republik Indonesia yang bersifat simbolik (*symbolic head of state*), dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai penyangga atau '*the guardian of the Indonesian constitution*'.

Ketentuan mengenai cita-cita negara hukum ini secara tegas dirumuskan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan: 'Negara Indonesia adalah Negara Hukum', sebelum ini, rumusan naskah asli UUD 1945 tidak mencantumkan ketentuan mengenai negara hukum ini, kecuali hanya dalam penjelasan UUD 1945 yang menggunakan istilah '*rechtsstaat*'. Rumusan eksplisit bahwa Indonesia adalah negara hukum baru terdapat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. Untuk mengatasi kekurangan itulah maka dalam perubahan ketiga UUD 1945, ide negara hukum (*rechtstaat* atau *the rule of law*) itu diadopsikan secara tegas ke dalam rumusan pasal UUD, yaitu pasal 1 ayat (3) tersebut di atas. Sementara itu, ketentuan mengenai prinsip kedaulatan rakyat terdapat dalam pembukaan dan juga pada pasal 1 ayat (2).

Cita-cita kedaulatan tergambar dalam Pembukaan UUD 1945, terutama dalam rumusan alinea IV tentang dasar negara yang kemudian dikenal dengan sebutan Pancasila. Dalam alinea ini, cita-cita kerakyatan dirumuskan secara jelas sebagai “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Sedangkan dalam rumusan pasal 1 ayat (2), semangat kerakyatan itu ditegaskan dalam ketentuan yang menegaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Makna dari “kedaulatan berada di tangan rakyat” yaitu bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.⁶ Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilu sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin melalui pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung, serta memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai fungsi-fungsi tersebut.⁷ Dari penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tersebut, Pemilu merupakan sarana memilih pemimpin dan wakilnya sebagai implementasi dari kedaulatan rakyat.

⁶ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

⁷ *Ibid.*

Pasal 1 ayat (2) hasil perubahan pada hakikatnya merupakan penegasan dianutnya supremasi konstitusi. Artinya, sebagai kekuasaan tertinggi, kedaulatan yang ada di tangan rakyat harus dilaksanakan oleh dan dengan cara sebagaimana diatur di dalam konstitusi. Itu berarti konstitusi menjadi rujukan tertinggi penyelenggaraan kekuasaan negara. Konstitusi ditempatkan sebagai sumber hukum tertinggi karena dipandang sebagai hasil perjanjian seluruh rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Landasan keberlakuan konstitusi sebagai hukum tertinggi adalah kedaulatan rakyat itu sendiri. Rakyat adalah pemilik *constituent power* yang produknya bukan hukum biasa, melainkan hukum tertinggi atau *constituent act*⁸.

Isu perkembangan demokrasi dan demokratisasi di sebuah negara hampir pasti bertalian dengan pemilihan umum (Pemilu), karena pemilu merupakan salah satu alat penting untuk mengukur tumbuh kembangnya demokrasi prosedural dan substansial di suatu negara.⁹ Bila penyelenggaraan pemilu dapat berlangsung dengan adil dan demokratis, maka demokrasi di suatu negara telah tumbuh dengan sempurna.

Landasan konstusional penyelenggaraan pemilu di Indonesia diatur dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945;¹⁰

(1) Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

⁸*Op. cit*, h. 79.

⁹ Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dn Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, Thafamedia, Yogyakarta, 2016, h. 1

¹⁰ Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- (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 politi.
- (4) Peserta Pemilihan Umum untuk memilih 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 pemilhan umum diatur dengan undang-undang.

Ketentuan Pasal 22E ayat (1) merupakan asas penyelenggaraan pemilu, selanjutnya dipertegas dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, “Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Sedangkan Ayat (2) merupakan tujuan dari pemilu yaitu, “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu juga disebutkan, sesuai dengan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 , Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, serta anggota DPRD diselenggarakan berdasar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur,

dan adil setiap lima tahun sekali. Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan dengan tujuan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh dukungan kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu, pengaturan terhadap Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam Undang-Undang Pemilu juga dimaksudkan untuk menegaskan sistem presidensial yang kuat dan efektif, dimana Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak hanya memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat, namun dalam rangka mewujudkan efektifitas pemerintahan juga diperlukan basis dukungan dari DPR.¹¹

Dalam studi-studi tentang pemilu terdapat dua aspek yang harus ada yakni, sistem pemilu (*electoral system/law*) dan proses pemilu (*electoral processes*).¹² Sistem pemilu berarti instrument untuk menterjemahkan perolehan suara di dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Secara umum terdapat empat rumpun sistem pemilu, yaitu sistem pluralitas/mayoritas (*plurality/majority systems*), sistem perwakilan berimbang/proporsional (*proportional representation systems*), sistem campuran (*mixed systems*), dan sistem-sistem lain (*other systems*). Sedangkan proses pemilu terkait dengan pilihan elemen teknis pemilu,

¹¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

¹² Iwan Gardono Sudjatmiko, 1999, "*Reformasi Sistem Pemilu Indonesia*", dalam Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, Thafamedia, Yogyakarta, 2016, h. 1

misalnya besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), metode pencalonan (*electoral formula*), metode pemberian suara (*balloting formula*), dan metode penghitungan suara.¹³

Sistem pemilu perlu dirancang secara tepat guna mewujudkan tujuan pemilu, menurut Aurel Croissant tujuan pemilu ada 3 (tiga),¹⁴ yaitu: (i) keterwakilan politik, (*political representation*), dalam arti kelompok-kelompok dalam masyarakat dapat terwakili di parlemen, baik dari aspek geografis, fungsional, dan diskriptif; (ii) integrasi politik (*political integration*), yakni stabilitas politik dapat terjadi karena adanya kesepahaman antara partai politik dan masyarakat terhadap partai politik sehingga konflik politik dapat direm secara efektif lewat lembaga perwakilan; dan (iii) membantu terbentuknya pemerintahan yang efektif (*effective government*), yakni adanya jaminan pada stabilitas pemerintahan dan kemampuan pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan.

Ketiga tujuan Pemilu itu tidak mungkin dapat terwujud secara keseluruhan dalam tenggat waktu bersamaan dalam pemilu. Karena itu perlu memprioritaskan tujuan Pemilu dengan mengambil satu atau dua dari prioritas itu. Dengan begitu makna pemilu akan dapat dirasakan oleh

¹³ Kacung MariAjan, 2010, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, PT Kencana, Jakarta, h. 83-85, dalam Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, Thafamedia, Yogyakarta, 2016, h. 1

¹⁴ Aurel Croissant, 2002, *Election Politics in Southeast and East Asia*, Fredrich-Ebert-Stiftung, Singapore, dalam Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, Thafamedia, Yogyakarta, 2016, h. 1-2.

masyarakat dalam rangka untuk mewujudkan akomodasi hak-hak sipil dan politik serta berpendapat dalam pengelolaan pemerintah.

Sistem pemilu di Indonesia pengaturannya selalu mengalami perubahan dari waktu ke waktu dalam setiap penyelenggaraan pemilu. Dalam proses pembuatan pergantian regulasi setiap pemilu memiliki dinamika politik hukum, yakni latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya atas lahirnya produk undang-undang Pemilu..

Perubahan paket Undang-Undang politik dalam setiap Pemilu yang berbeda ini membuktikan, bahwa telah terjadi perubahan sosial politik di Indonesia yang menuntut diakomodasi dalam Pemilu untuk menuju politik hukum berupa kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan negara.¹⁵

Hingga kini Indonesia belum memiliki peraturan Pemilu yang stabil, baik dalam arti sistem Pemilu (*electoral system/electoral law*), maupun dari proses penyelenggaraan Pemilu (*electoral process*).¹⁶

Misalnya Pemilu tahun 1977 – 1997 di masa Orde Baru menggunakan menggunakan sistem Pemilu Proporsional dengan varian daftar calon mengikat,¹⁷ dimana partai politik berperan besar dalam menentukan nama calon dan calon terpilih, sementara pemilih hanya diberi hak untuk memilih tanda gambar partai politik dalam surat suara. Partai politik peserta Pemilu

¹⁵ Moh. Mahfud MD, 2010, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, h. 4.

¹⁶ *Ibid*, h. 74.

¹⁷ Agus Riwanto, *op. cit*, h. 3

saan itu hanya dua (PDI dan PPP) dan satu Golongan Karya (Golkar). Sistem kepartaian saat itu adalah dwi partai.

Pemilu tahun 1999 yang merupakan Pemilu pasca Orde Baru menggunakan sistem Pemilu proporsional dengan varian daftar calon tertutup (*closed list*), di mana peran partai politik cukup besar dalam menentukan calon anggota DPR/DPRD dan pemilih hanya diberi kesempatan untuk memilih tanda gambar partai politik dalam surat suara dengan tanpa mencantumkan nama-nama calon. Partai politik peserta Pemilu saat itu berjumlah 48 partai politik. Artinya sistem kepartaian saat itu adalah multipartai ekstrim. Proses Pemilu (*electoral process*) dilakukan dengan memilih model penentuan kursi berdasarkan perolehan partai politik di daerah pemilihan (Dapil) dan penentuan calon terpilih diserahkan kepada partai politik dan jika masih terdapat sisa kursi, maka diperkenalkan model *stembus accord* atau penggabungan sisa suara antara partai politik peserta Pemilu. Calon terpilih diserahkan pada kesepakatan antar partai politik yang terikat dalam *stembus accord* tersebut.

Pemilu tahun 2004 menggunakan sistem Pemilu proporsional dengan varian daftar calon terbuka (*opened list*) dimana peran partai politik relatif besar dalam menentukan nomor urut daftar calon dalam surat suara, namun juga memberi peran pemilih berupa hak untuk dapat memilih tanda gambar partai politik maupun nama calon. Partai politik peserta Pemilu saat itu berjumlah 24 partai politik. Artinya sistem kepartaian saat itu adalah multipartai ekstrim. Proses pemilu (*electoral process*) dilakukan dengan

memilih model penentuan kursi berdasarkan perolehan partai politik di daerah pemilihan (Dapil) dan penentuan calon terpilih didasarkan pada bilangan pembagi pemilih (BPP). Jika ada calon yang dapat memenuhi 100 % BPP maka calon tersebut secara otomatis ditetapkan menjadi calon terpilih, jika calon tidak memenuhi BPP, maka calon terpilih ditentukan berdasarkan daftar nomor urut yang ditentukan oleh partai politik dalam surat suara. Jika masih terdapat sisa kursi dibagikan pada partai politik yang memperoleh sisa suara terbesar (*large remainders*) berturut-turut sampai sisa kursi terbagi habis di daerah pemilihan (Dapil).

Pemilu tahun 2009 menggunakan sistem Pemilu proporsional dengan varian daftar calon terbuka (*opened list*), yang hampir sama dengan Pemilu tahun 2004, dimana peran partai politik relatif besar dalam menentukan nomor urut daftar calon dalam surat suara, namun juga memberi peran pemilih berupa hak untuk memilih tanda gambar partai maupun nama calon. Partai politik peserta pemilu saat itu adalah 38 partai politik. Artinya sistem kepartaian saat itu adalah multipartai ekstrim. Proses pemilu (*electoral process*) dilakukan dengan memilih model penentuan kursi berdasarkan perolehan partai politik di daerah pemilihan (Dapil) dan penentuan calon terpilih didasarkan pada Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Jika ada calon yang dapat memenuhi 30 % BPP maka calon tersebut secara otomatis ditetapkan menjadi calon terpilih, jika tidak ada calon yang dapat memenuhi 30 % BPP, maka calon terpilih ditentukan berdasarkan daftar nomor urut yang ditentukan oleh partai politik dalam surat suara. Jika masih terdapat sisa

kursi dibagikan pada partai politik yang memperoleh sisa suara terbesar (*large remainders*) berturut-turut sampai semua kursi terbagi habis di daerah pemilihan (Dapil) untuk penentuan kursi DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, namun untuk penentuan kursi di DPR RI menggunakan model bertingkat, dimana jika masih terdapat sisa suara digabungkan di BPP tingkat propinsi dengan menetapkan BPP baru. Namun ketentuan ini dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sebelum dilaksanakan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) No. 2224/PUU-VI/2008, tanggal 19 Desember 2008 yang menganulir ketentuan Pasal 214 UU No. 10/2008, dimana penentuan calon terpilih tidak lagi berdasarkan nomor urut, melainkan berdasarkan perolehan suara terbanyak di suatu daerah pemilihan (Dapil).

Pemilu tahun 2014 tujuannya adalah menyempurnakan sistem Pemilu sebelumnya berdasarkan ketentuan UU No. 8/2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD masih menganut model dan sistem yang digunakan pada Pemilu tahun 2009.

Tujuan dan prioritas Pemilu antara Pemilu tahun 1977 – 1997, 1999, 2004, dan 2009 tampaknya juga berbeda. Pemilu tahun 1977 – 1997 lebih memprioritaskan pada tujuan integritas politik dan efektifitas pemerintah, namun mengabaikan keterwakilan politik. Ini dapat dibuktikan dengan adanya dwi partai (PDI dan PPP) dan satu Golongan Karya (Golkar) sebagai penyeimbang kekuatan partai politik. Ini dilakukan dengan fusi (penggabungan secara paksa) partai-partai politik di masa Pemilu 1955 dan

Orde Lama dari 10 partai menjadi dua partai dan satu Golongan Karya. Untuk menjaga stabilitas politik relasi antara Presiden dan DPR, maka selama Orde Baru DPR ABRI diberi jatah kursi di DPR. Karena pemerintah saat itu dapat berjalan efektif dan stabil politik terjaga. Tetapi kebebasan hak sipil dan politik terpasung.

Pemilu tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014 serta Pemilu 2019 tujuan Pemilunya lebih diprioritaskan pada keterwakilan politik dan integritas politik, namun mengabaikan aspek pembentukan sistem pemerintahan yang efektif. Ini dapat dibuktikan dengan lahirnya undang-undang Partai politik dan undang-undang pemilu yang lebih mengakomodasi kehadiran multi partai ekstrim sebagai peserta pemilu dan komposisi kursi di DPR. Kehadiran multipartai ekstrim ini lebih disebabkan oleh aspek psikologis, dimana keterwakilan politik di masa Orde Baru sedemikian rupa ditutup melalui fusi partai politik.¹⁸ Akibatnya rakyat seperti berlomba untuk mendirikan partai politik untuk menjadi peserta pemilu, tujuan semula adalah untuk mengakomodasi keterwakilan kepentingan, kelompok, etnis, dan golongan dalam politik melalui pemilu. Namun prioritas seperti ini mengundang delima, di satu sisi ingin mengakomodasi kepentingan politik, namun di sisi lain mengandung problem tak efektifnya pemerintahan. Sebab hadirnya multipartai peserta pemilu berpengaruh pada sulitnya menyelenggarakan pemilu, boros anggaran, dan membingungkan rakyat dalam menentukan pilihan.

¹⁸ *Ibid.* h. 5

Pemilu tahun 2019 menggunakan sistem Pemilu proporsional dengan varian daftar calon terbuka (*opened list*), yang hampir sama dengan Pemilu tahun 2014, dimana penentuan calon terpilih tidak lagi berdasarkan nomor urut, melainkan berdasarkan perolehan suara terbanyak di suatu daerah pemilihan (Dapil). Partai politik peserta pemilu adalah 16 partai politik. Artinya sistem kepartaian saat itu adalah multipartai ekstrim. Proses pemilu (*electoral process*) dilakukan dengan memilih model penentuan kursi berdasarkan perolehan partai politik di daerah pemilihan (Dapil) dan penentuan calon terpilih didasarkan pada Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Namun penentuan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota berbeda. Penentuan calon terpilih DPR ditentukan dari perolehan suara partai politik secara nasional, sedangkan penentuan calon terpilih anggota DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tidak ditentukan oleh perolehan suara partai politik secara nasional.

Pasal 414 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu yaitu:

- (1) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4 % (empat perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR.
- (2) Seluruh Partai Politik Peserta Pemilu diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Pasal 415 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) yaitu:

- (1) Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di setiap daerah pemilihan.
- (2) Dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR, suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3; 5; 7; dan seterusnya.
- (3) Dalam hal penghitungan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, suara sah setiap partai politik dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3; 5; 7; dan seterusnya.

Sistem pemilu (*electoral system*) yang dianut di Indonesia adalah sistem pluralitas/mayoritas (*plurality/majority systems*) calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang memperoleh suara terbanyaklah memperoleh kursi di DPR, dan DPRD. Namun penentuan kursi calon terpilih di DPR tidak demikian. Partai politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4 % (empat perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR. Apabila partai politik peserta Pemilu tidak memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4 % (empat persen) dari jumlah suara sah nasional, meskipun calon anggota DPR dari partai tersebut memenuhi Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) Daerah

Pemilihan (Dapil) calon, maka calon tersebut tetap tidak memperoleh kursi di DPR, dengan demikian suara calon tersebut tidak dihitung (hangus). Aspirasi rakyat sebagai pemilih yang telah memilih wakilnya melalui Pemilu tersebut menjadi tidak terwakili di DPR, dengan demikian substansi dari kedaulatan rakyat telah dirampas dengan sistem Pemilu yang demikian. Dengan sistem perhitungan penentuan anggota DPR terpilih sebagaimana diatur dalam Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum maka puluhan juta suara rakyat akan sia-sia.

Penentuan calon terpilih anggota DPR sebagaimana pasal 414 UU Pemilu telah melanggar asas keadilan yang merupakan asas dalam penyelenggaraan Pemilu. Dengan tidak terwakilinya puluhan juta aspirasi rakyat yang telah disalurkan melalui Pemilu untuk memilih wakilnya di DPR maka kedaulatan rakyat pun telah dirampas oleh negara melalui sistem pemilu yang tidak tepat.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dinyatakan, Pemilu anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap Warga Negara Indonesia dejamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat disemua tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah. Pemilu yang terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi ke lembagaan legislative yang

optimal. Penyelenggaraan Pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang makin kuat dan dapat dipertanggungjawabkan.¹⁹

Dalam konteks problematika pelaksanaan sistem demokrasi di Indonesia itulah penelitian disertasi ini dirancang. Dalam penelitian disertasi ini, promovendus membatasi melakukan penelitian mengenai pelaksanaan sistem Pemilu DPR Indonesia pasca amandemen UUD 1945 beserta problematikanya, terutama dikaitkan dengan ideologi negara Pancasila, dan selanjutnya menganalisis dan menemukan konstruksi hukum ideal sistem Pemilu Indonesia berdasarkannya ideologi negara Pancasila yang berbasis nilai keadilan. Judul yang promovendus pilih adalah “**Rekonstruksi Pemilu DPR Berbasis Nilai Keadilan Pancasila**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini, dirumuskan sebagai berikut:

1. Mengapa ambang batas perolehan suara Legislatif (DPR) setelah amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum berkeadilan ?
2. Bagaimana problematika ambang batas perolehan suara Pemilu Legislatif (DPR) setelah amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saat ini ?

¹⁹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

3. Bagaimana rekonstruksi ambang batas perolehan suara Pemilu Legislatif (DPR) yang berbasis nilai keadilan Pancasila?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar-belakang permasalahan dan rumusan permasalahan tersebut di atas, maka tujuan penelitian disertasi ini, sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis ambang batas perolehan suara pemilu legislatif (DPR) setelah amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang belum berkeadilan.
2. Untuk menganalisis problematika ambang batas perolehan suara pemilu legislatif (DPR) setelah amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saat ini.
3. Untuk melakukan rekonstruksi ambang batas perolehan suara Pemilu legislatif (DPR) yang berbasis keadilan Pancasila.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam rangka penyusunan disertasi oleh promovendus ini, diharapkan memiliki 2 (dua) kegunaan, yakni kegunaan secara teoritis dan praktis, sebagai berikut:

1. Kegunaan teoritis:
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menemukan teori baru atau konsep baru yang merupakan sinergi hukum pelaksanaan Pemilu Indonesia

setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan penelitian yang akan datang yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilu Indonesia setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan bagi pelaksanaan kegiatan pengkajian sistem Pemilu Indonesia pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang teraktualisasi dari kegiatan pengajaran, diskusi dan seminar yang dilaksanakan di dunia akademis maupun praktis.

2. Kegunaan secara praktis:

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan-masukan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkepentingan, masyarakat luas serta pemegang kekuasaan, dalam kaitannya dengan pelaksanaan Pemilu Indonesia setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber rujukan bagi pelaksanaan Pemilu Indonesia setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam penelitian ini merupakan kerangka yang menggambarkan konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Dalam arti

kerangka konseptual adalah kerangka berfikir secara konseptual (filosofis) terhadap permasalahan hukum yang diteliti. Secara garis besar kerangka konseptual penelitian disertasi hukum ini dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Rekonstruksi

Rekonstruksi berasal dari dua kata “re” dan “konstruksi”, yang masing-masing memiliki arti bahwa “re” berarti kembali, atau mengulang, dengan maksud untuk pembaharuan sedangkan “konstruksi” sebagaimana menurut Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.²⁰ Menurut Sarwiji, makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.²¹

Makna konstruksi juga dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada di dalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).²² Kemudian B.N Marbun mendefinisikan rekonstruksi secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-

²⁰ Hasan Alwi, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, Edisi ke-4, hlm. 55.

²¹ Sarwiji Suwandi, 2008, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Yogyakarta: Media Perkasa, hlm. 18.

²² Pusat Bahasa, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, Edisi ke-3, hlm. 15.

bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula²³.

Rekonstruksi aturan yang dijadikan dasar pelaksanaan Pemilu di Indonesia. Rekonstruksi dalam pengertian disertasi ini adalah mengembalikan sesuatu ke tempatnya yang semula, atau salah satu aliran dalam filsafat pendidikan yang bercirikan radikal²⁴; atau bisa juga diartikan sebagai penyusunan atau pembangunan kembali²⁵ dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula. Konkretnya adalah rekonstruksi aturan pemilu sesuai konsep keadilan menurut Bangsa Indonesia, yakni keadilan yang berdasarkan Pancasila.

2. Ambang Batas Perolehan Suara.

Ambang batas perolehan suara adalah batas minimal perolehan suara partai politik peserta pemilu. Ketentuan ambang batas perolehan suara dalam pemilu ini biasanya diberlakukan pada pemilu yang menganut sistem multa partai ekstrim (peserta pemilu dengan jumlah banyak partai politik). Tujuan diterapkannya ambang batas ini tujuannya untuk mengurangi jumlah partai politik yang duduk di DPR. Partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara yang telah ditentukan yang dapat memperoleh kursi di DPR.

²³ B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 469.

²⁴ Ali Mudhofir, *Kamus Teori dan Aliran dalam Filsafat dan Teologi*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1996, h. 213.

²⁵ Markus Willy dkk, *Kamus Inggris Indonesia - Indonesia Inggris*, Arkola, Surabaya, 1996, h. 294.

Namun ketentuan penetapan ambang batas perolehan suara tersebut justru tidak sejalan dengan tujuan Pemilu salah satunya adalah Pemilu anggota DPR, anggota DPD dan anggota DPRD diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap warga negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah. Juga akan terdapat jutaan suara rakyat yang telah menggunakan hak pilihnya sebagai penyaluran aspirasi kedaulatan terbuang sia-sia, hal ini akan mereduksi kedaulatan rakyat.

3. Pemilu

Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, jujur, rahasia, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 butir 1).

Pemilihan Umum (Pemilu) Indonesia yang berbasis nilai keadilan. Pemilu diakui berbagai pihak sebagai salah satu pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi. Pranata ini berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur. Ketiga prinsip tersebut untuk menjamin terjaga dan terlaksananya cita-cita kemerdekaan seperti

tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara yang bersangkutan (A. Mukthie Fadjar)²⁶ Yang dimaksud Pemilu di sini adalah pemilu dalam konteks Indonesia, dan menggunakan seperangkat aturan Indonesia, berlangsung dan diadakan di Indonesia (A. Mukthie Fadjar)²⁷, dengan menggunakan tolok ukuran keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai keadilan Pancasila.

Dalam Pasal 22E Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemilu bertujuan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, serta anggota DPRD diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

4. Keadilan

a. Keadilan Menurut Barat

Kata keadilan berasal dari bahasa Latin *justicia* yang kata dasarnya adalah *jus* yang berarti hukum atau hak sehingga dapat dikatakan bahwa salah satu makna dari keadilan adalah hukum (*law*).²⁸ Istilah *justice* merujuk pada sesuatu yang harus dicapai dalam keputusan pengadilan atau pertimbangan hakim, yaitu sikap tidak memihak (*impartiality*). Sikap tidak memihak akan melahirkan persamaan perlakuan atau *equality*. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa keadilan dalam hukum memiliki

²⁶ A. Mukthie Fadjar, *Negara Hukum dan Perkembangan Teori Hukum Sejarah dan Pergeseran Paradigma*, Intrans Publishing, Malang, 2018, h. 169.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ The Liang Gie, *Teori-Teori Keadilan*, Supersukses, Yogyakarta, 1982, h. 14-15.

persamaan arti dengan sikap tidak memihak dan persamaan perlakuan dalam hukum.²⁹

Konsep keadilan dapat dipahami secara berbeda, tergantung dari sudut pandang yang dipakai. Konsep keadilan yang dikaitkan dengan peraturan politik negara akan mendasarkan ukuran yang hak atau tidak pada ketentuan negara.³⁰ Keadilan dapat pula dipandang dalam wujud kemauan yang sifatnya tetap dan terus-menerus untuk memberikan segala sesuatu yang menjadi hak bagi setiap orang. Keadilan juga dapat dinilai sebagai pembenaran bagi pelaksanaan hukum yang diperlawankan dengan kesewenang-wenangan.³¹

Selain itu keadilan dapat dipahami sebagai suatu kelayakan. Dalam hal ini, hukum menjadi salah satu sarana yang dapat digunakan untuk mewujudkan keadilan sebab pada dasarnya nilai-nilai keadilan tetap merupakan sesuatu yang abstrak dan sangat subjektif. Pencapaian keadilan seharusnya dilakukan bersama-sama dengan kemanfaatan serta kepastian hukum, serta dijadikan tujuan hukum secara prioritas.³²

Keadilan menjadi sebuah kewajiban moral yang bersifat mengikat bagi anggota-anggota dari suatu masyarakat dalam hubungannya yang satu terhadap yang lainnya.³³ Proses keadilan adalah suatu proses yang tidak pernah terselesaikan, tetapi merupakan proses yang senantiasa

²⁹*Ibid*, h. 15.

³⁰ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence), Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, h. 221.

³¹*Ibid*, h. 222.

³² Achmad Ali, *Op.Cit*, h. 223.

³³ The Liang Gie, *Op.Cit*, h. 7.

melakukan reproduksi dirinya sendiri, dari generasi ke generasi, dan terus mengalami perubahan.³⁴ Oleh sebab itu, tidak ada keadilan yang sempurna sebab yang ada adalah pencapaian keadilan dalam kadar tertentu.³⁵

Plato mengatakan bahwa dalam negara hukum, keadilan memiliki peran yang sangat penting. Hukum merupakan alat keadilan, berbicara tentang hukum berarti berbicara tentang keadilan. Hukum dirasa penting ketika dihadapkan pada situasi ketidakadilan dalam masyarakat, dan tuntutan diajukan ke pengadilan sama artinya dengan tuntutan untuk meminta keadilan. Karena itu, Plato menegaskan bahwa pengadilan sebenarnya untuk keadilan.³⁶ Keadilan Plato disampaikan dalam empat hal dan disebut sebagai kebajikan pokok, yaitu kearifan (*wisdom*), ketabahan (*courage*), pengendali-dirian (*discipline*), dan keadilan itu sendiri (*justice*).³⁷ Keadilan juga merupakan cakupan dari seluruh bagian kebajikan secara menyeluruh atau disebut sebagai *all-embracing virtue*.³⁸

Keadilan menurut Plato hanya dapat direalisasikan dalam sebuah negara ideal karena keadilan yang ditampilkan dalam hukum-hukum negara tertentu hanya merupakan bayangan dari keadilan yang sebenarnya.³⁹ Plato mendefinisikan keadilan sebagai kebajikan tertinggi dari negara yang baik (*the supreme virute of the good state*).⁴⁰ Plato

³⁴ Achmad Ali, *Op.Cit*, h. 222.

³⁵ *Ibid*, h. 222.

³⁶ Bernard L. Tanya, *Penegakan Hukum dalam Terang Etika*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, h. 151.

³⁷ The Liang Gie, *Op.Cit*, h. 7.

³⁸ *Ibid*.

³⁹ Sastrapratedja, *Etika dan Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, h. 84.

⁴⁰ The Liang Gie, *Op.Cit*, h. 21-22.

menyebut keadilan tersebut dengan istilah keadilan moral. Selain keadilan moral, Plato juga menguraikan mengenai keadilan prosedural atau keadilan hukum dan menjadi sarana untuk menetapkan keadilan moral yang berkedudukan lebih tinggi dari hukum positif serta adat kebiasaan.⁴¹

Aristoteles melihat keadilan sebagai suatu gagasan yang ambigu sebab di satu sisi konsep keadilan mengacu pada keseluruhan kebajikan sosial (termasuk di dalamnya kebajikan dalam hubungan dengan sesama), di sisi lain juga mengacu pada salah satu jenis kebajikan sosial yang khusus.⁴² Aristoteles membagi keadilan menjadi keadilan universal atau keadilan umum dan keadilan partikular. Keadilan universal terbentuk bersamaan dengan perumusan hukum, sedangkan keadilan partikular merupakan jenis keadilan yang identik dengan kejujuran (*fairness* atau *equality*).⁴³ Keadilan partikular dibagi dua: keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan korektif sering disebut sebagai keadilan komutatif atau keadilan rektifikator, yaitu keadilan yang diterapkan dengan mempersamakan antara prestasi dengan kontraprestasi, sedangkan keadilan distributif merupakan keadilan yang diberikan atas distribusi terhadap penghargaan.⁴⁴ Distribusi berwujud suatu perimbangan (*proportion*) guna mencapai keadilan distributif (*distributive justice*),

⁴¹ *Ibid*, h. 22.

⁴² Sastrapratedja, *Op.Cit*,h. 256.

⁴³ *Ibid*.

⁴⁴ Shidarta Darji Darmodiharjo, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, h.157.

sedangkan keadilan komutatif bertujuan memelihara ketertiban dan kesejahteraan umum.⁴⁵

Keadilan di sisi lain selalu dibutuhkan di tengah-tengah situasi apapun baik dalam keadaan damai, genting, sejahtera, miskin, tradisonal dan bahkan modern seperti saat ini. Keadilan akan terus diperlukan untuk mendampingi hidup manusia yang ingin mewujudkan jati dirinya sebagai manusia berdaulat dalam suasana lingkungan yang harmonis, selaras, serasi, seimbang, dan sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang dimiliki. Keadilan dalam hukum secara harfiah mempunyai makna yang sempit, yakni segala sesuatu yang sesuai dengan hukum yang dianggap adil sedang yang melanggar hukum dianggap tidak adil.

Di bidang hukum, pada umumnya keadilan dipandang sebagai tujuan yang harus dicapai dalam hubungan-hubungan hukum antara perseorangan-perseorangan, perseorangan dengan pemerintah, dan di antara negara-negara yang berdaulat.⁴⁶ Pengertian yang sempit itu sejalan dengan tujuan hukum itu sendiri yakni mengatur hubungan antara individu dan atau antara individu dengan negara selaku penguasa. Bahwa kemudian seseorang atau suatu golongan yang merasa tidak mendapat keadilan dari suatu proses hukum tersebut karena di masyarakat ada pengertian tentang keadilan, dari perspektif keadilan, keadilan hukum belum tentu adil.

Kaidah pokok keadilan sering diidentikan dengan perlakuan hal-hal yang serupa dengan cara-cara yang serupa, maupun perlakuan hal-hal yang

⁴⁵ The Liang Gie, *Op.Cit*, h. 23-25.

⁴⁶ *Ibid*, h. 8.

berbeda dengan cara yang berbeda.⁴⁷ Hal itu merupakan elemen sentral dalam konsep keadilan. Keadilan menjadi berbeda saat diterapkan untuk kasus-kasus yang berbeda. Penerapan keadilan dalam badan peradilan selanjutnya menimbulkan standar-standar prosedural, misalnya yaitu *audi alteram partem* atau tidak diperkenankannya seorang hakim untuk menjadi hakim atas kasusnya sendiri. Prinsip tersebut dipandang sebagai suatu bentuk keadilan yang sering diistilahkan sebagai keadilan alamiah.⁴⁸ Hal demikian merupakan suatu bentuk jaminan atas ketidakberpihakan (*impartiality*) atau objektivitas guna memastikan bahwa hukum yang diterapkan bagi semua orang ditentukan oleh hukum itu sendiri.⁴⁹ Karena itu, keadilan distributif harus dimaknai secara lebih kompleks, yaitu tidak hanya manfaat spesifik pada kelompok-kelompok pengklaimnya yang didistribusikan secara adil, namun juga perhatian tanpa memihak dan pertimbangan atas klaim-klaim yang berbeda mengenai manfaat yang berbeda.⁵⁰

Dalam diskursus hukum sifat dari keadilan itu dapat dilihat dalam dua arti pokok yakni dalam arti formal yang menuntut bahwa hukum itu berlaku secara umum dan dalam arti materiil yang menuntut agar setiap hukum itu harus sesuai dengan cita-cita keadilan masyarakat. Tetapi jika ditinjau dari konteks yang lebih luas, pemikiran mengenai keadilan itu berkembang dengan pendekatan yang berbeda-beda, karena banyak sekali

⁴⁷ H.L.A. Hart, *Konsep Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2010, h. 246.

⁴⁸ *Ibid*, h. 248-249.

⁴⁹ *Ibid*, h. 248.

⁵⁰ *Ibid*, h. 259.

perbincangan tentang keadilan yang tertuang dalam banyak literatur. Oleh karena itu dalam menjelaskan tentang keadilan secara tunggal hampir sulit untuk dilakukan.⁵¹

b. Keadilan Menurut Islam

Konsep keadilan menurut Ahmad Azhar Basyir adalah meletakkan sesuatu pada tempat yang sebenarnya atau menempatkan sesuatu pada proporsinya yang tepat dan memberikan kepada seseorang sesuatu yang menjadi haknya. Alquran memerintahkan perbuatan adil dan kebajikan seperti tercantum dalam Q.S Al-Nahl ayat 90 yang artinya “Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan”. Sayyidina Ali R.A. bersabda, “Adil adalah menempatkan sesuatu pada tempatnya, sedangkan ihsan (kedermawanan) menempatkannya bukan pada tempatnya”.

Keadilan dalam pelaksanaannya tergantung dari struktur-struktur kekuasaan dalam masyarakat, struktur-struktur mana terdapat dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, dan ideologi. Membangun keadilan berarti menciptakan struktur-struktur yang memungkinkan pelaksanaan keadilan. Masalah keadilan ialah bagaimanakah mengubah struktur-struktur kekuasaan yang seakan-akan sudah memastikan ketidakadilan, artinya yang memastikan bahwa pada saat yang sama di mana masih ada golongan-golongan miskin dalam masyarakat, terdapat juga kelompok-kelompok yang dapat hidup dengan seandainya karena

⁵¹ Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, Gramata Publishing, Bekasi, 2012, h. 115-116.

mereka menguasai sebagian besar dari hasil kerja dan hak-hak golongan yang miskin itu.

Menurut Juhaya S. Praja, perkataan yang benar harus disampaikan apa adanya walaupun perkataan itu akan merugikan kerabat sendiri. Keharusan berlaku adil pun harus ditegakkan dalam keluarga dan masyarakat muslim itu sendiri, bahkan kepada orang kafir pun umat Islam diperintahkan berlaku adil. Keadilan harus ditegakkan tanpa membedakan kaya miskin, pejabat atau rakyat jelata, wanita atau pria. Mereka harus diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama.

Senada dengan itu, Al-Qutb menegaskan bahwa Islam tidak mengakui adanya perbedaan-perbedaan yang digantungkan kepada tingkatan dan kedudukan. Salah satu sumbangan terbesar Islam kepada umat manusia adalah prinsip keadilan dan pelaksanaannya dalam setiap aspek kehidupan manusia. Islam memberikan suatu aturan yang dapat dilaksanakan oleh semua orang yang beriman. Setiap anggota masyarakat didorong untuk memperbaiki kehidupan material masyarakat tanpa membedakan bentuk, keturunan dan jenis orangnya. Setiap orang dipandang sama untuk diberi kesempatan dalam mengembangkan seluruh potensi hidupnya.

Keadilan dalam Islam dapat dilihat dalam beberapa aspek kehidupan. Terkait dengan topik penelitian ini, aspek yang akan dibahas adalah mengenai keadilan Islam dalam sistem demokrasi. Keadilan demokrasi dalam perspektif Islam antara lain dapat dilihat dari adanya

perintah untuk bermusawarah dalam hal kebaaikan. Antara lain dapat dilihat dalam QS Ali Imran {3}: 159 yang arti terjemahnya lebih kurang “Maka disebabkan rahmat dan rahmat Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu” dan dalam QS asySyura {42}: 38 yang artinya terjemahannya lebih kurang “Dan (bagi) orang-orag yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan salat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka, menafkahkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka.”

F. Kerangka Teori

Pada penelitian ini kerangka teori berisi uraian tentang teori-teori yang digunakan dan sesuai dengan hal yang diteliti. Kerangka teori tersebut dibagi menjadi tiga, yakni *grand theory* atau teori utama, *middle theory* atau teori menengah, dan *applied theory* atau teori terapan. Teori utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Keadilan. Teori menengah yang digunakan adalah Teori Kedaulatan Rakyat, dan teori terapannya adalah Teori Hukum Progresif.

1. Teori Keadilan Pancasila (*Grand Theory*)

Konsep keadilan menurut Bangsa Indonesia adalah keadilan yang berdasarkan Pancasila. Konsep tentang keadilan sendiri merupakan konsep

yang abstrak dan bersifat sangat subjektif, oleh sebab itu penerapannya akan sangat bergantung dengan nilai-nilai yang dianut masing-masing individu, masyarakat, maupun negara.⁵² Keadilan Indonesia didasarkan pada sila-sila Pancasila yang menjadi dasar negara Indonesia. Pancasila dalam hal ini memiliki tiga segi utama yang dapat ditekankan, yaitu segi moral atau etis, segi ideologis atau politis, dan segi yuridis. Ketiga segi atau dimensi tersebut disebut sebagai Trias Imperatif Pancasila dan jalinan yang baik diantara ketiga dimensi tersebut akan mampu memberikan sumbangan positif bagi terwujudnya hukum yang dinamis sebagai sarana mengatur kehidupan bernegara.⁵³ Hal demikian sesuai dengan tujuan negara yang akan diwujudkan dalam kerangka negara kesejahteraan.

Pancasila sebagai sebuah dasar negara yang juga menjadi tujuan Indonesia menyebutkan secara jelas mengenai keadilan yang menjadi bagian tujuan Indonesia. Hal tersebut terumus dalam sila kelima dari Pancasila yang menyebutkan istilah keadilan. Makna dari istilah keadilan yang tertera dalam sila kelima Pancasila tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan makna yang dikemukakan oleh para penyusun dasar negara tersebut. Arti keadilan Indonesia dapat dilihat dari rumusan beberapa dokumen, antara lain sebagai berikut⁵⁴:

1. Dokumen “Lahirnya Pancasila” oleh Bung Karno yang mengusulkan bahwa prinsip kesejahteraan dijadikan sebagai salah satu dasar negara dan dijelaskan sebagai prinsip “tidak akan ada kemiskinan di dalam

⁵² Achmad Ali, *Op.Cit*, h. 223.

⁵³ Soejadi, *Pancasila sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*, Lukman Offset, Yogyakarta, 1999, h. 184.

⁵⁴ The Liang Gie, *Op.Cit*, h. 3-5.

Indonesia Merdeka”. Berdasarkan prinsip tersebut dikemukakan bebrapa istilah diantaranya keadilan sosial dan kesejahteraan sosial. Dalam hal ini, keadilan dibaurkan dengan pengertian kesejahteraan.

2. Moh. Hatta dalam uraiannya tentang sila “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia” menulis bahwa “Keadilan Sosial adalah langkah yang menentukan untuk melaksanakan Indonesia yang adil dan makmur. Pemimpin-pemimpin Indonesia yang menyusun Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai kepercayaan bahwa cita-cita keadilan sosial dalam bidang ekonomi dapat mencapai keadilan yang merata.” Dalam hal ini, keadilan dipersamakan dengan kemakmuran rakyat.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa konsep keadilan Pancasila berkaitan erat dengan pencapaian kesejahteraan serta kemakmuran bagi seluruh rakyat. Dalam hal ini setiap rakyat Indonesia dinilai memiliki kedudukan yang sama sehingga memiliki kesempatan yang sama pula dalam mendapatkan kesejahteraan maupun kemakmuran.

Penyebutan keadilan dalam sila-sila Pancasila digunakan dalam istilah keadilan sosial. Dalam filsafat Pancasila, keadilan dalam kehidupan bernegara merupakan keadilan yang bersifat legal dan distributif.⁵⁵ Keadilan yang bersifat legal merupakan sifat adil dari warga negara kepada negaranya, sedangkan keadilan yang bersifat distributif merupakan sifat adil dari negara kepada warganya seperti dalam hal perwujudan kesejahteraan, keamanan, dan perlindungan bagi warga negara.⁵⁶

Kerangka pemikiran dan dasar filsafat yang berbeda dapat menyebabkan keadilan memiliki unsur yang berbeda pula dalam

⁵⁵ Slamet Sutrisno, *Filsafat dan Ideologi Pancasila*, Andi Offset, Yogyakarta, 2006, h. 140.

⁵⁶ *Ibid.*, h. 140.

penerapannya.⁵⁷ Istilah keadilan sosial dalam Pancasila tidak hanya merupakan suatu dasar negara, tetapi juga merupakan suatu tujuan yang harus dicapai bagi kehidupan bernegara seluruh bangsa Indonesia.⁵⁸ Nilai-nilai yang terkandung dalam istilah keadilan sosial dalam sila kelima Pancasila yaitu⁵⁹:

1. Perlakuan yang adil di segala bidang kehidupan, terutama di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya;
2. Perwujudan keadilan sosial tersebut adalah meliputi seluruh bagian rakyat Indonesia;
3. Keseimbangan antara hak dan kewajiban;
4. Menghormati hak milik orang lain;
5. Cita-cita masyarakat adil dan makmur yang merata, baik bersifat material maupun spiritual dan ditujukan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kutipan tersebut menunjukkan bahwa pencapaian keadilan menjadi salah satu bagian dari cita-cita bangsa Indonesia. Sila kelima dari Pancasila tersebut mendasari pemikiran atas hak dan kewajiban yang sama guna mencapai tujuan dari negara Indonesia. Karena itu, permasalahan terkait persoalan keadilan menjadi suatu masalah yang mendasar atau fundamental bagi seluruh bangsa Indonesia.⁶⁰ Dapat dikatakan bahwa makna keadilan untuk konteks Indonesia memiliki makna yang sangat mendalam sebab secara jelas disebutkan dalam rumusan dasar negara. Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum dan tertib hukum Indonesia. Selain itu, Pancasila juga

⁵⁷ The Liang Gie, *Op.Cit.*, h. 43.

⁵⁸ *Ibid.*, h. 45.

⁵⁹ Soejadi, *Op.Cit.*, h. 89-90.

⁶⁰ Soejadi, *Refleksi Mengenai Hukum dan Keadilan, Aktualisasinya di Indoneisa, Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar* disampaikan pada tanggal 7 April 2003, Fakultas Fisafat, Universitas Gadjah Mada, h. 17.

merupakan suatu ideologi bangsa, ideologi negara, cita negara (*saatsidee*), dan cita hukum (*leitstern*).⁶¹

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa makna keadilan untuk konteks Indonesia memiliki makna yang sangat mendalam sebab secara jelas disebutkan dalam rumusan dasar negara. Pancasila dalam wujud nilai-nilai tidak berada dalam sistem norma hukum, tetapi tetap merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem hukum Indonesia.⁶² Karena itu, keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila merupakan sistem keadilan yang paling sesuai untuk diterapkan di Indonesia.

2. Teori Kedaulatan Rakyat (*Middle Theory*)

Kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*) dimaksudkan kekuasaan rakyat sebagai tandingan atau imbalan terhadap kekuasaan penguasa tunggal atau yang berkuasa. Dalam hal ini ditarik garis pemisah yang tajam antara rakyat yang diperintah pada satu pihak dan penguasa-penguasa masyarakat sebagai Pemerintah pada pihak lain. Yang benar-benar berdaulat dalam hubungan ini ialah rakyat yang diperintah itu.⁶³

Ajaran kedaulatan rakyat mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili rakyat dan yang dipilih langsung atau tidak langsung oleh seluruh warga negara yang dewasa. Dewan-dewan inilah Yang betul-betul berdaulat. Paham

⁶¹ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, **Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, h. 248.

⁶² *Ibid.*

⁶³ F. Isjwara, Pengantar Ilmu Politik, Bina Cipta, Cetakan Kesembilan, Jakarta, 1992, h.

kedaulatan rakyat itu sudah dikemukakan oleh kaum Monarchomachen seperti Marsilio, William Ockham, Buchanan, Hotman, Bellarmin, dan lain-lain. Mereka inilah yang mula-mula sekali mengemukakan ajaran, bahwa rakyatlah yang berdaulat penuh dan bukan raja. karena raja berkuasa atas persetujuan rakyat. Ajaran kaum monarchomachen perihal kedaulatan rakyat dilanjutkan oleh John Locke dan kemudian oleh J.J. Rousseau.⁶⁴

Menurut Locke, memang rakyat menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Dengan demikian negara memiliki kekuasaan yang besar. Tetapi, kekuasaan ini ada batasnya. Batas itu adalah hak alamiah dari manusia, yang melekat padanya ketika manusia itu lahir. Hak ini sudah ada sebelum negara terbentuk. Karena itu, negara tidak bisa mengambil atau mengurangi hak alamiah ini. Hak tersebut adalah, hak atas kehidupan, kemerdekaan, dan milik pribadi. Ketiga hak ini adalah hak asasi manusia.

Bagi Locke, negara didirikan justru untuk melindungi hak-hak ini. Kata Locke: “Negara diciptakan karena suatu perjanjian kemasyarakatan antara rakyat. Tujuannya ialah melindungi hak milik, hidup, dan kebebasan, baik terhadap bahaya-bahaya dari dalam maupun bahaya-bahaya dari luar. Orang memberikan hak-hak alamiah kepada masyarakat, tetapi tidak semuanya”.⁶⁵ Dengan menyatakan hal ini, Locke menolak pikiran yang berkembang sebelumnya, yaitu rakyat telah menyerahkan seluruh kedaulatannya kepada negara. Bagi Locke, negara yang merampas

⁶⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo Persada, Cetakan Ketuju, Jakarta, 2015, h.188.

⁶⁵ Arif Budiman, *Teori Negara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, h.29

seluruh hak alamiah manusia ini adalah negara yang tidak sesuai dengan fungsinya, yakni melindungi manusia yang menjadi warganya. Karena tidak sesuai dengan tujuan didirikannya negara, negara ini menjadi tidak sah. Dia kehilangan keabsahannya.⁶⁶

Dalam tangan Rousseau kedaulatan rakyat ini menjadi kedaulatan yang mutlak berdasarkan *volonte generate* dari rakyat itu. Ajaran kedaulatan rakyat adalah ajaran yang memberi kekuasaan tertinggi kepada rakyat atau juga disebut pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Yang menarik perhatian dari ajaran Rousseau ialah adanya dua macam kehendak dari rakyat yang dinyatakan sebagai berikut:⁶⁷

a. Kehendak rakyat seluruhnya yang dinamakan *volonte de Tous*

Hanya dipergunakan oleh rakyat seluruhnya sekali saja yaitu waktu negara hendak dibentuk melalui perjanjian masyarakat. Maksud dari *volume de tous* ini untuk memberi sandaran agar supaya mereka dapat berdiri sendiri dengan abadi, karena seluruh rakyat telah menyetujuinya. Keputusan ini merupakan suatu kebulatan kehendak dan jika negara itu sudah berdiri pernyataan setuju itu tidak bisa ditarik kembali lagi. Untuk selanjutnya *Volonte de Tous* ini tidak dapat dipakai lagi karena jika setiap keputusan harus dilakukan dengan suara bulat, maka negara tidak dapat berjalan.

b. Kehendak sebagian dari rakyat yang dinamakan *volonte Generale*

⁶⁶ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, h. 189

⁶⁷ Muh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Cetakan Ketiga Edisi Revisi, Jakarta, 1995, h. 119-120.

Dinyatakan sesudah negara ada sebab dengan keputusan suara terbanyak kini negara bisa berjalan sistem suara terbanyak ini dipakai oleh negara-negara demokrasi Barat. Dengan demikian, apa yang dimaksud Rousseau dengan kedaulatan rakyat itu sama dengan keputusan suara terbanyak. Oleh karena suara terbanyak itu harus ditaati, maka keputusan terbanyak itu sama halnya dengan diktator dari suara terbanyak.

Apabila dalam suatu negara pemerintahan itu dipegang oleh beberapa atau segolongan orang, yang sebetulnya ini merupakan kesatuan tersendiri di dalam negara itu, dan yang mempunyai kehendak tersendiri yang disebut *volonte de corps*, akibatnya *volonte generale* ini akan jatuh bersamaan dengan *volonte de corps* tadi. Dan apabila pemerintahan itu hanya dipegang oleh satu orang tunggal saja, yang orang ini juga mempunyai kehendak tersendiri yang disebut *volonte particuliere*, maka akibatnya *volonte generale* akan jatuh bersamaan dengan *volonte particuliere* itu. Jadi kalau begitu pemerintahan itu harus dipegang oleh rakyat, setidaknya rakyat itu mempunyai perwakilan di dalam pemerintahan agar *volonte generale* tadi dapat terwujudkan.

Selain itu perlu juga diingat bahwa yang dimaksud oleh Rousseau dengan kedaulatan rakyat itu pada prinsipnya adalah *cara atau sistem yang bagaimanakah pemecahan sesuatu soal itu menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum*. Jadi kehendak umum itu

hanyalah khayalan saja yang bersifat abstrak, dan kedaulatan itu adalah kehendak umum.⁶⁸

Teori kedaulatan rakyat ini antara lain juga diikuti oleh Immanuel Kant, yaitu yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada para warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan.⁶⁹

Terhadap paham kedaulatan rakyat yang berpendirian *vox populi vox Dei* dipandang berlebihan, sebab amat dimungkinkan rakyat mempunyai keinginan yang tidak sejalan dengan kemauan Tuhan. Jadi tidak selalu bahwa suara rakyat mencerminkan kehendak Tuhan.⁷⁰

Dalam pandangan kaum pluralis, negara hanyalah sekadar wahana politik di mana kekuatan-kekuatan sosial yang ada di masyarakat saling bersaing untuk menguasai negara. Kadang-kadang, negara dikuasai oleh kelompok masyarakat tertentu, kadang-kadang kelompok lain yang berhasil menguasai birokrasi negara. Bila negara dikuasai oleh kelompok tertentu, sangatlah logis kalau negara terutama melayani kepentingan

⁶⁸ Soehino, *Ilmu Negara, Liberty*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 1986, h. 161

⁶⁹ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, h. 191

⁷⁰ Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, UII Pers, Yogyakarta, 2000, h.42

kelompok tersebut. Tetapi untuk bisa berkuasa secara efektif dan cukup lama, negara yang dikuasai kelompok tertentu ini perlu juga melayani kelompok lainnya, supaya basis politiknya menjadi lebih luas. Karena, bagaimana pun kelompok-kelompok lain dibutuhkan untuk mendukung kekuasaan negara. Akibatnya, meskipun negara ini dikuasai oleh kelompok tertentu, dia harus juga bekerja untuk kepentingan yang lebih umum.

Negara pluralis sangat menekankan adanya sistem politik yang demokratis, yang memungkinkan kelompok-kelompok yang ada di masyarakat saling bersaing untuk menguasai negara. Dengan demikian, kekuasaan politik tidak boleh ada di tangan negara, tetapi di tangan rakyat. Kekuasaan negara harus terus menerus dikembalikan kepada rakyat dari waktu ke waktu melalui pemilihan umum secara berkala. Adanya pemilihan umum yang berkala ini membuat negara selalu didesak untuk mempertanggungjawabkan kebijakan-kebijakannya kepada masyarakat. Negara dibuat menjadi *accountable* terhadap masyarakat.⁷¹

Berbeda dengan pandangan-pandangan sebelumnya, kaum Marxis beranggapan bahwa negara merupakan alat dari kelas yang berkuasa untuk melakukan penindasan warga masyarakat. Dalam sebuah masyarakat feodal, kelas bangsawanlah yang menguasai negara, dalam masyarakat kapitalis, kelas pemilik modal, dan seterusnya. Karena itu, di dalam

⁷¹ Arief Budiman, *Teori Negara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, h. 30-31.

masyarakat manapun, selalu terjadi ketidakadilan antarkelas. Sampai tercipta masyarakat komunis.⁷²

Dalam masyarakat komunis, demikian pendapat kaum Marxis, semua orang memiliki hak politik dan hak ekonomi yang sama. Hak milik individu atas alat produksi dihapuskan. Alat produksi dikuasai bersama secara kolektif oleh semua warga masyarakat. Dengan demikian, kekayaan setiap orang dikontrol oleh negara. Kekayaan setiap orang relatif sama. Dengan adanya persamaan kekayaan ini, orang tidak bisa menggunakan kekayaan materiil sebagai basis politik. Negara tidak bisa lagi dikendalikan oleh kelas pemilik modal seperti dalam sistem kapitalis.⁷³

Dalam pandangan kaum Marxis, usaha untuk membuat negara menjadi demokratis di mana kedaulatan ada di tangan rakyat saja, dirasa masih belum cukup. Dalam sebuah masyarakat yang berkelas, demokrasi hanya menguntungkan kelas dominan. Untuk memperoleh demokrasi atau kedaulatan rakyat yang sesungguhnya, masyarakat berkelas harus dihapuskan. Dan ini hanya bisa terjadi di dalam masyarakat sosialis/komunis.

Persoalan berikutnya adalah bagaimana cara melembagakan kedaulatan rakyat. Kalau menurut Plato, kedaulatan rakyat tidak perlu dilembagakan, karena kedaulatan rakyat ini pasti dilindungi, bila pemimpin negara adalah seorang yang bijaksana. Dalam hal ini Plato memilih kaum filosof sebagai tokoh idealnya. Di sisi lain, kaum pluralis

⁷² Ni'matul Huda, *Op. Cit*, h. 192

⁷³ Arief Budiman *Op. Cit*, h. 32.

menunjuk lembaga pemilihan umum sebagai salah satu sarana untuk menjamin berperannya kedaulatan rakyat.⁷⁴

Untuk menjamin hal ini, Locke memisahkan aspek legislatif, aspek eksekutif, dan yudikatif dalam sebuah sistem politik. Kedua aspek ini tidak boleh ada dalam satu tangan. Keduanya harus dipisahkan. Karena itu, bagi Locke, sistem kenegaraan yang paling baik terdiri dari seorang raja yang memiliki kekuasaan eksekutif dan sebuah parlemen yang memiliki kekuasaan untuk membuat hukum dan undang-undang. Kekuasaan Eksekutif (dan yudikatif) dipisahkan dari kekuasaan legislatif. Sistem ini dinamakan *monarki konstitusional* atau *monarki parlementer*.

Pikiran Locke ini kemudian dikembangkan oleh Montesquieu. Kalau Locke memisahkan dua aspek kekuasaan, Montesquieu memisahkan tiga aspek kekuasaan, yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan kekuasaan eksekutif. Dengan idenya pemisahan kekuasaan ini, akan terjamin kebebasan pembuatan undang-undang oleh parlemen, pelaksanaan undang-undang oleh lembaga peradilan, dan pelaksanaan pekerjaan negara sehari-hari oleh pemerintah. Ajaran ini yang kemudian dikenal dengan nama *Trias Political*.

3. Teori Hukum Progresif (*Applied Theory*)

Hukum Progresif dikenal sebagai hukum yang bersifat maju. Hukum progresif diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Satjipto merasa prihatin

⁷⁴ *Ibid.*

dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis dalam bidang itu sendiri.

Dari rangkuman para pakar dalam Konsorsium Hukum Progresif⁷⁵ yang berlangsung dua hari di Semarang, 29-30 November 2013, dapat disimpulkan Hukum Progresif adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praksis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.

Dari penjelasan tersebut bias diartikan bahwa hukum progresif merupakan tindakan yang radikal dengan mengubah system hukum (termasuk merubah peraturan-peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia.

Secara sederhana hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya untuk mengabdikan pada tugas kemanusiaan.

Salah satu contoh Undang-Undang yang tidak adil adalah UU Pemilu yang hanya mengizinkan partai politik yang punya kursi di DPR

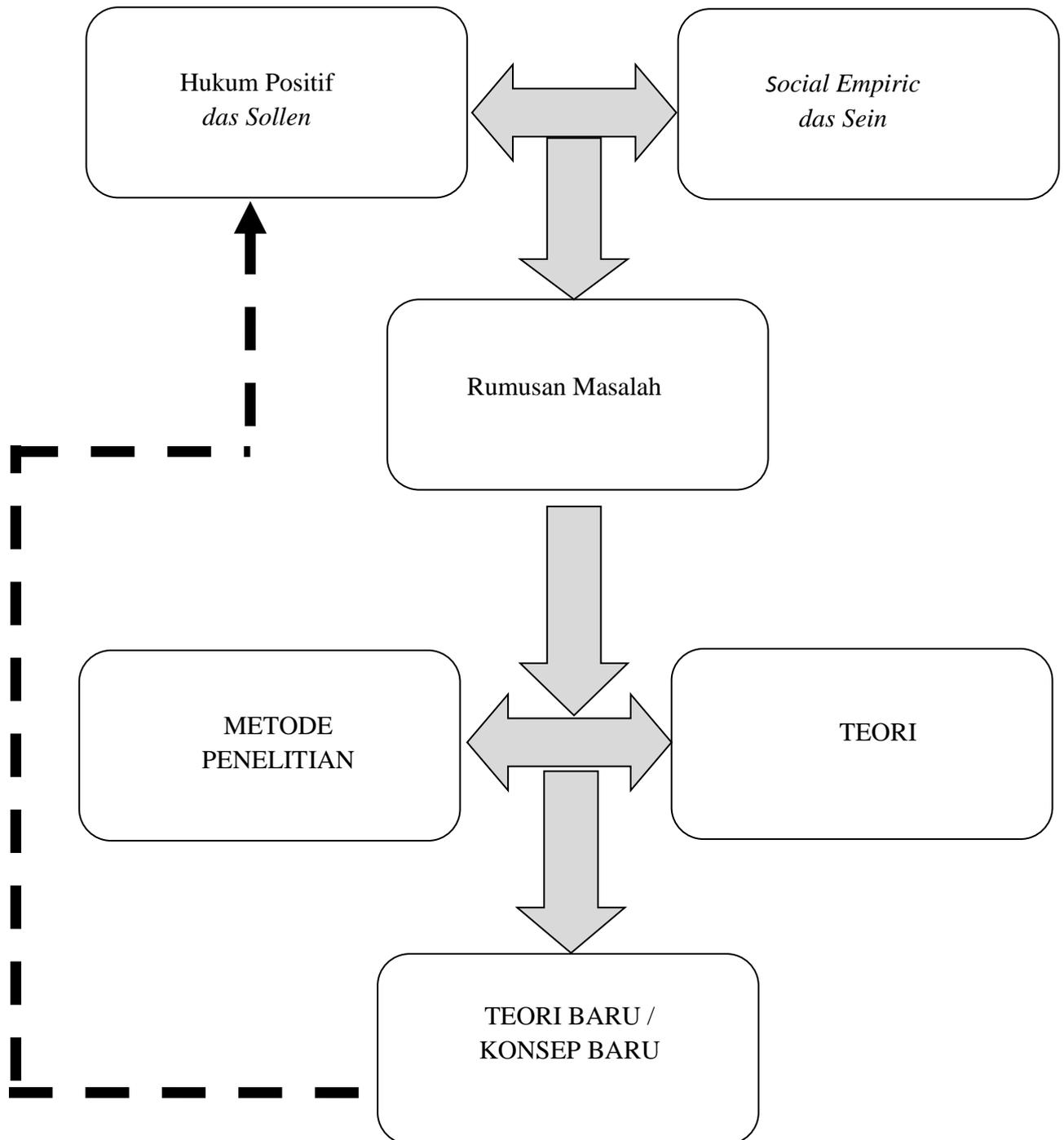
⁷⁵ Hukumonline.com, Senin, 02 Desember 2013.

yang boleh ikut Pemilu 2009. Aturan semacam itu, menurut Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD⁷⁶, merupakan bentuk kolusi tidak memberikan rasa keadilan. Alhasil, Mahkamah Konstitusi menggunakan opsi hukum progresif membatalkan regulasi itu. Begitu halnya dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang dinilai tidak adil diantaranya Pasal 414 ayat (1) yang mensyaratkan hanya Partai Politik yang memperoleh suara sah 4 % (empat persen) yang dapat memperoleh kursi di DPR. Karena itu perlu direkonstruksi, agar hasilnya dirasakan lebih adil untuk setiap warga Negara Indonesia dan kedaulatan rakyat tetap terwakili.

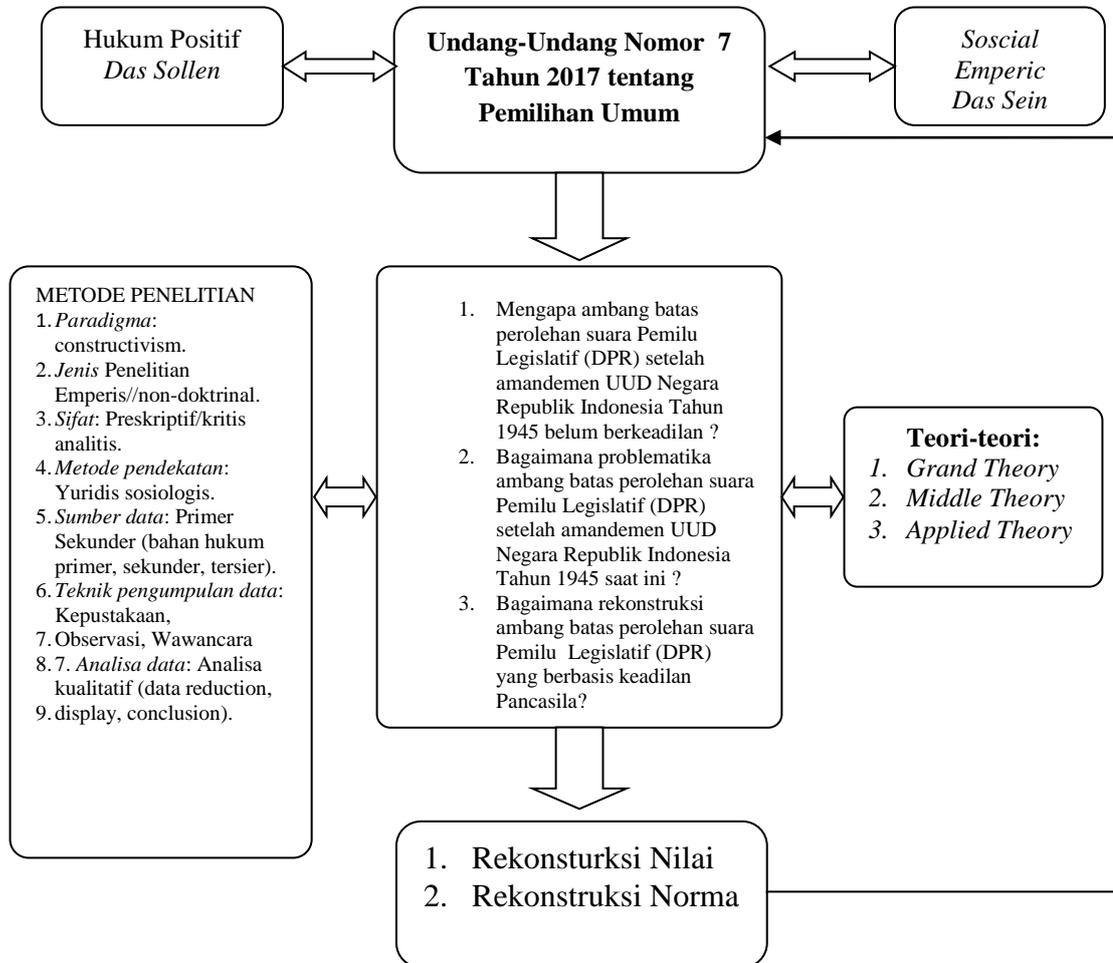
G. Kerangka Pemikiran

Secara skematik kerangka pemikiran penelitian disertasi dengan judul “Rekonstruksi Pemilu DPR Indonesia Berbasis Nilai Keadilan Pancasila adalah sebagai berikut:

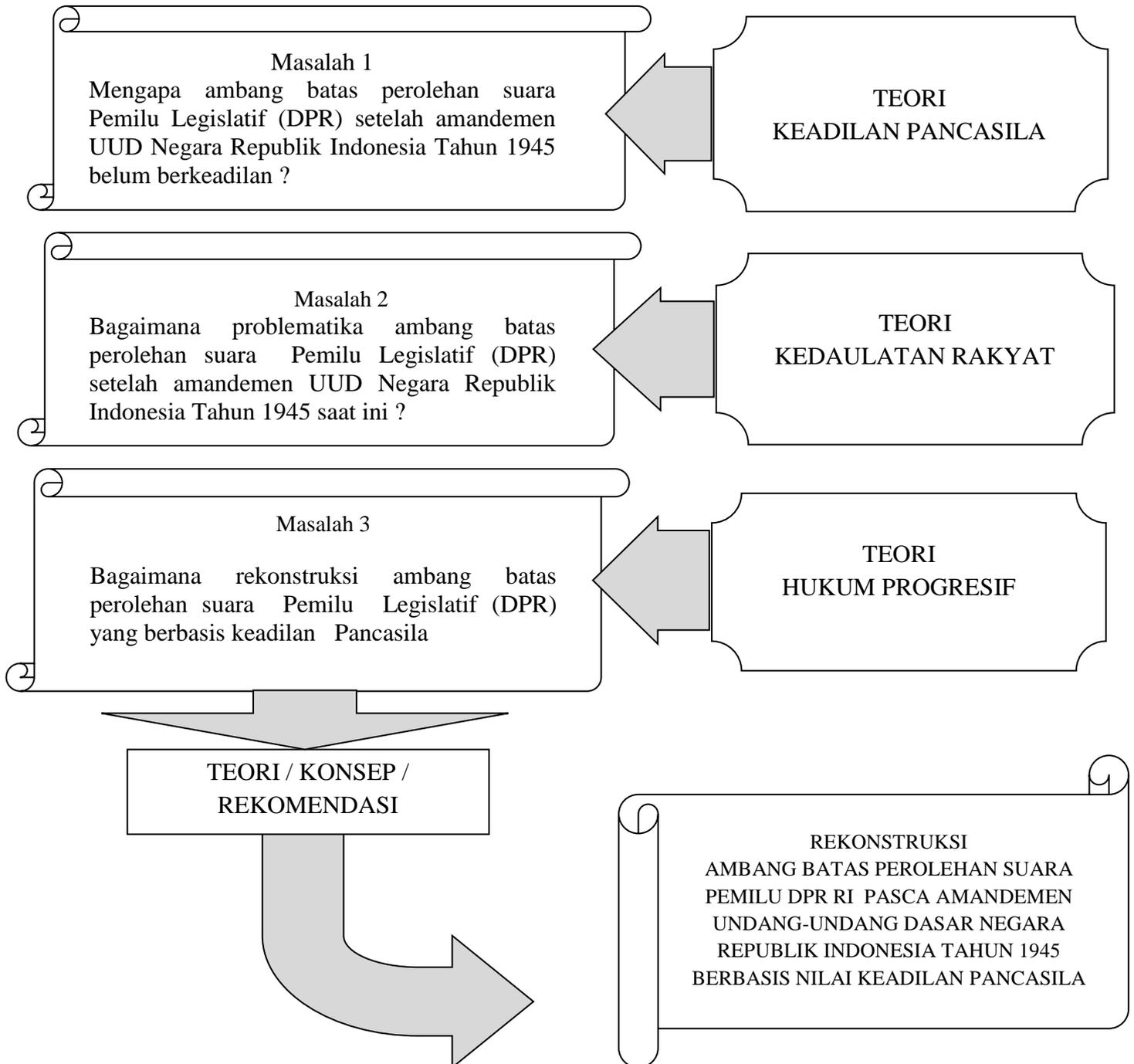
⁷⁶ Hukumonline.com, Senin, 02 Desember 2013.

Skema Kerangka PemikiranSKEMA 1.1
KERANGKA PEMIKIRAN I

SKEMA 1.2
KERANGKA PEMIKIRAN 2



SKEMA 1.3
SKEMA KERANGKA PEMIKIRAN III



H. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu sarana yang penting untuk menemukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran suatu pengetahuan. Oleh karena itu sebelum melakukan penelitian terlebih dahulu menentukan metode apa yang akan dipergunakan. Menurut Soerjono Soekanto metodologi merupakan unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.⁷⁷

Berbeda dengan pengertian metode penelitian, metodologi penelitian merupakan ilmu yang mengkaji mengenai konsep teoritik dari berbagai metode, prosedur atau cara kerjanya, maupun konsep-konsep yang digunakan berikut keunggulan dan kelemahan dari suatu metode penelitian. Tegasnya metodologi merupakan suatu cabang ilmu yang mengkaji atau mempelajari metode penelitian. Sedangkan metode penelitian merupakan uraian teknis yang digunakan dalam penelitian.⁷⁸

C. A. van Peursen, mendefinisikan metode sebagai suatu kegiatan yang dilakukan menurut cara tertentu dengan urutan-urutan yang terarah dan sistematis. Metode juga dapat diartikan dengan pengertian jalan atau cara yang harus ditempuh. Maksudnya suatu pengetahuan harus dilakukan dengan suatu jalan atau cara, di mana langkah-langkahnya harus ditentukan terlebih dahulu.⁷⁹

⁷⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, h. 7.

⁷⁸ Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 3.

⁷⁹ C.A. Peursen, *Strategi Kebudayaan*, terjemahan Dick Hartoko, BPK Gunung Mulia & Kanisius, Jakarta, 1976, h. 16.

Langkah-langkah penelitian mencakup apa yang diteliti, bagaimana penelitian dilakukan, serta untuk apa hasil penelitian digunakan, semua hal ini berhubungan dengan landasan ontologis, epistemologis, dan aksiologis keilmuan.⁸⁰ Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam menentukan metode penelitian adalah kesesuaian antara masalah dengan metode yang akan dipergunakan dalam penelitian. Dalam metode penelitian ini, promovendus menguraikannya, sebagai berikut:

1. Paradigma penelitian

Seorang peneliti, disadari atau tidak sudah punya cara pandang akan hal atau peristiwa tertentu. Di dalam dirinya sudah terbentuk satu perangkat kepercayaan yang didasarkan atas asumsi-asumsi tertentu yang dinamakan aksioma. Cara pandang demikian merupakan paradigma, dan jika seseorang mengadakan penelitian kualitatif, ia perlu mendalami paradigma yang menyertainya.⁸¹ Menurut Bogdan dan Biklen, paradigma adalah kumpulan longgar dari sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep atau proposisi yang mengarahkan cara berpikir dalam penelitian.⁸²

Dalam hal ini promovendus menggunakan paradigma tertentu, yang merupakan serangkaian panduan yang membimbing bagaimana promovendus melihat realitas (*ontologis*), melihat hubungan peneliti dengan obyek penelitian (*epistemologis*), dan bagaimana seharusnya penelitian ini dilakukan (*metodologis*). Metode yang lahir dari penelitian dalam paradigma tertentu

⁸⁰*Ibid.*

⁸¹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1998, h. 29.

⁸²*Ibid*, h. 30.

harus berbasis pada konsistensi ontologis dan epistemologis. Paradigma yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma *critisisme-constructivisme*.

Paradigma *critisisme-constructivisme* menekankan pada pengetahuan yang didapat dari pengalaman atau penelitian melalui kritisisme atas pelaksanaan demokrasi Pancasila, yang kemudian dikonstruksikan sejauh pengalaman atau penelitian yang dimilikinya. Proses kritis dan konstruksi ini akan berjalan terus menerus karena ditemukannya suatu paham baru, yang kemudian dapat dijadikan landasan untuk merumuskan suatu sistem atau regulasi berupa peraturan perundang-undangan yang dapat diterapkan dalam kehidupan sehari-hari.

Teori *constructivisme* dibangun berdasarkan teori yang ada sebelumnya, yaitu konstruksi pribadi atau *personal construct*. Menurut George Kelly, orang akan memahami pengalamannya dengan cara mengelompokkan berbagai peristiwa menurut kesamaannya dan membedakan berbagai hal melalui perbedaannya.⁸³

Paradigma *constructivism* merupakan paradigma di mana kebenaran suatu realitas dilihat sebagai hasil konstruksi sosiaal, dan kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif. Paradigma *construtivism* ini berada dalam perspektif interperatif (penafsiran) yang terbagi dalam 3 (tiga) jenis, yaitu interaksi simbolik, fenomenologis, dan *hermeneutic*.

⁸³ <http://respository.usu.ac.id/bitstream/123456789/38405/3/Chapter%2011.pdf> diakses tanggal 15 Juli 2016 pukul 05:01 WIB.

Paradigma *constructivism* dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma positivis. Menurut konsep konstruksionis yang diperkenalkan oleh sosiaolog *interpretative* Peter L Berger bersama Thomas Luckman ini, paradigma *constructivism* merupakan realitas sosial yang diamati oleh seseorang tapi tidak dapat digeneralisasikan pada semua orang, seperti yang biasa dilakukan oleh kaum positivis.

2. Sifat penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yaitu menggambarkan peraturan-peraturan yang berlaku (hukum positif) dihubungkan dengan teori hukum dan pelaksanaannya dalam kehidupan bermasyarakat. Penelitian deskriptif (*descriptive research*) adalah jenis penelitian yang memberikan gambaran atau uraian atas suatu keadaan sejelas mungkin tanpa ada perlakuan terhadap obyek yang diteliti. Penelitian deskriptif mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: (1) berhubungan dengan yang terjadi saat itu, (2) menguraikan satu variabel saja atau beberapa variabel namun diuraikan satu per satu, dan (3) variabel yang diteliti tidak dimanipulasi atau tidak ada perlakuan (*treatment*).

Pada umumnya penelitian deskriptif menggunakan survei sebagai metode pengumpulan data. Metode pengumpulan data melalui survei mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: (1) informasi diperoleh dari sekumpulan orang, (2) informasi yang diperoleh dari sekumpulan orang

tersebut merupakan sampel, dan (3) informasi diperoleh melalui bertanya dengan beberapa pertanyaan.⁸⁴

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.⁸⁵

Ditinjau dari segi sifatnya, penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu analisa data yang dilakukan tidak keluar dari lingkup permasalahan dan berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain.⁸⁶

Analisis deskriptif diawali dengan mengelompokkan data dan informasi yang sama menurut subaspek dan berlanjut dengan melakukan intrpretasi untuk memberikan makna terhadap tiap subaspek dan hubungannya satu sama lain. Setelah itu dilakukan analisis atau interpretasi keseluruhan aspek untuk memahami makna hubungan antara aspek yang satu dengan lainnya dan dengan keseluruhan aspek yang menjadi pokok permasalahan penelitian yang dilakukan secara induktif sehingga memberikan gambaran hasil secara utuh. Di samping memperoleh gambaran

⁸⁴ Ronny Kountur, *Metode Penelitian untuk Penulisan Skripsi dan Tesis*, Penerbit PPM, Jakarta, 2004, h. 105-106.

⁸⁵ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, h. 43.

⁸⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, h. 38

secara utuh, adakalanya ditetapkan langkah lanjutannya dengan memperhatikan domein yang menarik untuk diteliti.⁸⁷

3. Pendekatan penelitian

Pendekatan menurut Vermon van Dyke adalah: “*An approach consists of criteria of selesion – creiteria employed in selecting the problems or questions to consider and in selecting the data to bring to bear; is consists of standards governing the inclusion of question and data.*”⁸⁸

Ada banyak macam pendekatan dalam penelitian, misal jika dilihat dari sudut kajiannya; ada pendekatan sosiologis, psikologis, historis, antropologis, yuridis, politis, pendekatan komparatif, dan sebagainya. Dilihat dari pola penggunaan metodenya ada pendekatan normatif, pendekatan kuantitatif dan pendekatan kualitatif.⁸⁹

Para ahli hukum berpedoman bahwa persoalan-persoalan yang terjadi dalam bidang hukum merupakan masalah-masalah sosial yang memerlukan pendekatan secara sosiologis untuk menganalisa masalah-masalah hukum.

Pendekatan yuridis sosiologis terhadap hukum dapat dilakukan dengan cara:

- (a) Mengidentifikasi masalah sosial secara tepat untuk mengaturnya;
- (b) Memahami kurangnya partisipasi masyarakat dalam melakukan kontrol sosial secara spontan terhadap pelanggaran hukum formal tertentu;

⁸⁷ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 174.

⁸⁸ Vernon van Dyke, dalam Baahder Johan Nasution, *Ibid*, h. 126.

⁸⁹ *Ibid*, h. 127.

- (c) Memahami proses perlebagaan suatu hukum formal di dalam suatu konteks kebudayaan tertentu;
- (d) Memahami sebab-sebab banyaknya terjadi pelanggaran pada hukum formal tertentu;
- (e) Mengidentifikasi pola hubungan antara penegak hukum dan pemegang kekuasaan di satu pihak serta masyarakat umum di lain pihak, serta faktor-faktor sosial yang mempengaruhinya;
- (f) Mengidentifikasi hukum formal tyag masih dapat berlaku, apakah diperlukan adanya penyesuaian atau perlu dihapus sama sekali dalam suatu konteks masyarakat tertentu.⁹⁰

Dalam penelitian ini promovendus menggunakan pendekatan yuridis sosiologis (*socio legal research*). Pendekatan tersebut digunakan karena permasalahan yang akan diteliti terkait erat dengan realitas sosial dan perilaku nyata dari manusia, dalam hal ini para pelaksana sistem demokrasi di Indonesia. Perilaku manusia yang nyata itu harus mengacu juga pada norma-norma sosial dan hukum yang ada dalam masyarakat yang bersangkutan.

Penelitian ini juga menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan mengungkap sesuatu yang terkait dengan sifat unit dari realitas sosial dan dunia perilaku manusia. Selanjutnya penelitian ini akan menggambarkan hakikat manusia sebagai makhluk psikis, sosial, dan budaya. Sistem ini secara konstan digunakan oleh seseorang atau kelompok orang dalam mengorganisasikan segenap sikap dan tingkah lakunya sendiri. Dengan melakukan penelitian kualitatif diharapkan dapat diperoleh gambaran yang nyata dari pelaksanaan sistem demokrasi Indonesia berdasarkan ideologi Pancasila berbasis nilai keadilan.

⁹⁰*Ibid*, h.130-131.

Pendekatan yuridis sosiologis dimaksudkan untuk menelaah hubungan antara aspek hukum dengan aspek-aspek sosial lainnya di dalam bekerjanya sistem demokrasi di Indonesia dalam kenyataan sosialnya. Pendekatan yuridis sosiologis dikarenakan permasalahan yang diteliti terkait hubungan antara faktor yuridis dan faktor sosiologis. Yuridis, dalam arti penelitian didasarkan pada teori-teori hukum, khususnya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Sosiologis, dalam arti penelitian berhubungan langsung dengan masyarakat, baik melalui pengamatan (observasi), wawancara maupun penyebaran angket.

4. Sumber Data

Sumber data adalah tempat diperolehnya data. Sumber data dapat digolongkan menjadi tiga macam, yang meliputi:

a. Data Primer

Sumber data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang akan diteliti. Sumber data primer disebut juga dengan data dasar atau data empiris.⁹¹ Sumber data primer dapat diambil dari kalangan tokoh masyarakat, akademisi dan anggota legislatif.

Beberapa bahan hukum primer meliputi:

- 1) Pembukaan UUD NRI Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945;

⁹¹ H. Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, h. 16.

- 3) Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan beberapa Undang-Undang Pemilu tahun-tahun sebelumnya;
- 4) Yuresprudensi
- 5) Traktat, dan
- 6) Bahan hokum peninggalan Belanda yang dinyatakan masih berlaku.

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder merupakan data yang diperoleh dari sumber yang sudah ada, bisa bahan kepustakaan atau literatur yang mempunyai hubungan dengan objek penelitian. Data sekunder bisa berwujud dokumentasi atau data laporan yang telah tersedia, himpunan peraturan perundang-undangan, jurnal hukum atau buletin ilmiah, surat kabar serta berbagai karya ilmiah yang dipublikasikan sesuai dengan topik penelitian dalam disertasi ini, yakni pelaksanaan Pemilu Indonesia.

Bahan hukum sekunder bisa berupa:

- 1) Naskah akademis;
- 2) Rancangan undang-undang;
- 3) Hasil penelitian ahli hukum;
- 4) Dan lain-lain.

c. Data Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hokum primer dan bahan hokum sekunder, antara lain mencakup:

- 1) Kamus Hukum;

- 2) Ensiklopedia;
- 3) Black's Law Dictionary;
- 4) Dan lain-lain.

5. Teknik pengumpulan data

Pada pengumpulan data selalu diupayakan sebanyak mungkin data yang berkaitan dengan masalah penelitian. Dalam hal ini promovendus menggunakan data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui:

a. Kepustakaan

Pada tahapan ini peneliti mencari landasan teoritis dari permasalahan penelitiannya sehingga penelitian yang dilakukan bukanlah aktivitas yang bersifat *trial and error*. Aktivitas ini merupakan bahan yang sangat penting. Bahkan dapat dikatakan, bahwa studi kepustakaan merupakan separuh dari keseluruhan aktivitas penelitian itu sendiri, *six hours in library save six months in field or laboratory*.⁹²

Dari studi kepustakaan akan diperoleh manfaat berupa:

- (a) Konsep-konsep dan teori-teori yang bersifat umum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian;
- (b) Melalui prosedur logika deduktif, akan ditarik kesimpulan spesifik yang mengarah pada penyusunan jawaban sementara terhadap permasalahan penelitian;
- (c) Informasi empirik yang spesifik yang berkaitan dengan permasalahan penelitian;
- (d) Melalui prosedur logika induktif akan diperoleh kesimpulan umum yang diarahkan pada penyusunan jawaban teoritis terhadap permasalahannya.⁹³

⁹² Bambang Sunggoo, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 112.

⁹³ *Ibid*, h. 1144-115.

Studi kepustakaan dapat membantu peneliti dalam berbagai keperluan, seperti:

- a. Mendapatkan gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan peneliti;
- b. Mendapat metode, teknik, atau cara pendekatan pemecahan permasalahan yang digunakan;
- c. Sebagai sumber data sekunder;
- d. Mengetahui historis dan perspektif dari permasalahan penelitiannya;
- e. Mendapatkan informasi tentang cara evaluasi atau analisis data yang dapat digunakan;
- f. Memperkaya ide-ide baru;
- g. Mengetahui siapa saja peneliti lain di bidng yang sama dan siapa pemakai hasilnya.⁹⁴

Studi kepustakaan mengumpulkan dan mengkaji berbagai data hukum primer yakni bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer. Studi pustaka disebut sumber data non-manusia, dengan cara mempelajari, menganalisis peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, dokumen-dokumen resmi yang mengandung obyek penelitian.

b. Observasi

Untuk mengumpulkan data yang bersifat primer yakni berupa fakta sosial berupa masalah yang bererembang di tengah masyarakat yang memiliki signifikansi sosiologis. Upaya mengumpulka fakta-fakta sosial dalam penelitian ini merupakan prosedur standar yang dilakukan secara terarah dan sistematis untuk memperoleh bahan kajian. Dalam penelitian hukum empiris untuk mengumpulkan fakta-fakta sosial dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai instrumen penelitian. Biasanya

⁹⁴*Ibid*, h. 112-113.

instrumen penelitian yang digunakan dalam penelitian atau pengkajian ilmu hukum empiris terdiri dari: wawancara langsung dan mendalam, penggunaan kuesioner dan observasi atau survei lapangan.⁹⁵

c. Wawancara

Teknik yang digunakan untuk pengumpulan data primer yaitu dengan wawancara mendalam (*depth interview*) dengan para responden. Yaitu wawancara dengan akademisi (pakar hukum Tata Negara) pada beberapa perguruan tinggi, politisi (Anggota DPRD), dan Praktisi Hukum (Advokat). Lincoln dan Guba mengemukakan maksud wawancara, yakni:

1) Merekonstruksi mengenai:

- a) Orang;
- b) Kejadian;
- c) Kegiatan;
- d) Organisasi;
- e) Perasaan;
- f) Motivasi;
- g) Tuntutan;
- h) Dan lain-lain

⁹⁵ Bahder Johan Nasution, *Metode penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 166.

- 2) Merekonstruksi mengenai kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu, memverifikasi, mengubah dan memperluas informasi yang diperoleh orang lain⁹⁶.

d. Sampel

Cara menentukan sampel adalah dengan menyelaraskan karakteristik yang ada pada objek penelitian. Kesimpulan yang didapat dari sampel akan diberlakukan untuk populasi. Untuk itu sampel yang diambil dari populasi harus betul-betul representatif.⁹⁷

Teknik *sampling* yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *sample randaom sampling*. Pada *sample random sampling* tiap unit atau individu populasi mempunyai kesempatan atau probabilitas yang sama untuk menjadi sampel.

Selain menggunakan teknik diatas peneliti juga menggunakan teknik *purposive sampling*, menentukan sampel dengan pertimbangan tertentu yang dipandang dapat memberikan data secara maksimal, yaitu dengan menentukan data dalam bentuk putusan pengadilan, serta menggunakan teknik *cluter-quota sampling*, yaitu memilih sejumlah responden.

6. Analisis data deskriptif kualitatif

Setelah peneliti merumuskan permasalahan, tujuan dan rancangan penelitian, tahap selanjutnya adalah menemukan obyek penelitian dari mana

⁹⁶ *Ibid*, h. 26.

⁹⁷ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafnido Persada, Jakarta. 2103, h. 118.

data akan dikumpulkan. Idealnya data dikumpulkan dari semua obyek yang diermasalahkan. Tetapi hal ini tentu akan terlalu banyak membutuhkan biaya, tenaga dan waktu, sehingga karenanya tidak efisien. Oleh karena itu, dalam suatu penelitian pada umumnya hanya menggunakan sebagian saja dari keseluruhan obyek penelitian, yang kemudian disebut dengan sampel. Pengambilan sampel untuk penelitian disebut *sampling*.⁹⁸

Populasi adalah seluruh obyek, seluruh individu, seluruh gejala atau seluruh kejadian termasuk waktu, tempat, gejala-gejala, pola sikap, tingkah laku, dan sebagainya yang mempunyai ciri atau karakter yang sama dan merupakan unit satuan yang diteliti. Populasi tidak harus selalu berwujud manusia semata-mata, tetapi dapat berupa gejala-gejala, tingkah laku, pasal-pasal perundang-undangn, kasus-kasus hukum, cara penyelenggaraan administrasi pemerintahan, tingkah laku politik, dan lain-lain.⁹⁹

Setelah data terkumpul lengkap, tahap berikutnya promovendus mengolah dan menganalisis data. Analisis data terhadap data sekunder yang diperoleh dari inventarisasi hukum positif dan bahan kepustakaan dianalisis secara yuridis kritis. Analisis ini diilhami dengan munculnya aliran pemikiran kritis yang mengarahkan pada upaya mempelajari proses-proses manusia dalam membangun dunianya.

Michael Quinn Patton menyatakan, analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan suatu uraian dasar. Ia membedakannya dengan penafsiran,

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid*, h 145.

yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian, dan mencari hubungan di antara dimensi-dimensi uraian. Analisis data dimaksudkan pertama-tama untuk mengorganisasikan data. Data yang terkumpul banyak sekali dan terdiri catatan lapangan dan komentar peneliti, gambar, foto, dokumen berupa laporan, biografi, artikel, dan sebagainya. Pekerjaan analisis data dalam hal ini ialah mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode, dan mengkategorikannya. Prinsip pokok penelitian kualitatif adalah menemukan teori dari data atau verifikasi teori baru akan tampak sewaktu analisis data itu mulai dilakukan. Walaupun kedudukannya penting, dengan sendirinya tahap analisis data ini hanya merupakan satu bagian yang tidak terpisahkan dari tahap-tahap lainnya.¹⁰⁰

Analisis deskriptif (*descriptive analysis*) diawali dengan mengelompokkan data dan informasi yang sama menurut subaspek dan selanjutnya melakukan interpretasi untuk memberi makna terhadap tiap subaspek dan hubungannya satu sama lain. Setelah itu dilakukan analisis atau interpretasi aspek untuk memahami makna hubungan antara aspek yang satu dengan lainnya dan dengan keseluruhan aspek yang menjadi pokok permasalahan penelitian yang dilakukan secara induktif sehingga memberikan gambaran hasil secara utuh.¹⁰¹

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini, baik data primer maupun data sekunder dianalisis dengan menggunakan metode analisis

¹⁰⁰ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdikarya, Bandung, 1998, h. 103.

¹⁰¹ Bahder Johan Nasution, *Op.Cit*, h.74.

deskriptif kualitatif. Fokusnya pada penunjukan makna, deskripsi penjernihan dan penempatan data pada konteks masing-masing.

I. Sistematika Penulisan

Bab I: Pendahuluan berisi uraian Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Daftar Isi Rekonstruksi Pemilu Indonesia Berbasis Nilai Keadilan Pancasila. Selanjutnya ditetapkan rumusan masalah yang menentukan arah penelitian dan ruang lingkup pembahasan, sehingga akan secara komprehensif memberikan gambaran pembahasan yang menjadi titik tekan pembahasan. Dilanjutkan dengan tujuan dan manfaat penulisan yang memberikan gambaran mengenai tujuan dan manfaat dari penulisan sesuai tema yang diambil. Terakhir menjelaskan tentang metode penelitian.

Bab II: menguraikan tentang Kajian Pustaka yang terdiri dari Asas-asas Kedaulatan, Bentuk-bentuk Demokrasi, Sistem Pemilu di Indonesia, dan Sistem Pemilu menurut UUD NRI Tahun 1945.

Bab III: menguraikan ambang batas perolehan suara pemilu legislatif (DPR) Pasca Amandemen Undang Undang Dasar Tahun 1945, menguraikan Pelaksanaan Pemilu Indonesia Era Orde Lama, Pelaksanaan Pemilu Indonesia Era Orde Baru, Pelaksanaan Pemilu Indonesia Era Transisi Reformasi (1999), dan Pelaksanaan Pemilu Indonesia Pasca Amandemen UUD Tahun 1945.

Bab IV: menguraikan Problematika ambang batas perolehan suara Pemilu legislatif (DPR) pasca Amandemen UUD Tahun 1945, yang mencakup Amandemen UUD Tahun 1945, Problematika Substansi Hukum

Pemilu Pasca Amandemen UUD Tahun 1945, Problematika Struktur Hukum Pemilu Pasca Amandemen UUD Tahun 1945, dan Problematika Budaya Hukum Pemilu Pasca Amandemen UUD Tahun 1945.

Bab V merupakan bab yang berisi pembahasan permasalahan ketiga disertasi, yakni menguraikan tentang Rekonstruksi ambang batas perolehan suara pemilu legislatif (DPR) Berbasis Nilai Keadilan Pancasila, yang terdiri dari Pemilu Berdasar Ideologi Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, Pelaksanaan Pemilu di berbagai Negara, dan rekonstruksi Pemilu berbasis keadilan Pancasila.

Bab VI: Penutup yang berisi Simpulan, Implikasi Kajian Disertasi, dan Saran-saran Disertasi.

J. Orisinalitas/Kebaruan Penelitian

Penelitian disertasi dengan judul “Rekonstruksi Pemilu Indonesia Berbasis Nilai Keadilan Pancasila adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapat gelar akademik (sarjana, magister, ataupun doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di perguruan tinggi lain.

Penelitian ini merupakan gagasan, rumusan, dan penelitian promovendus sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali Tim Pembimbing (Promotor dan Co-Promotor). Promovendus telah berusaha melacak, beberapa penelitian disertasi terdahulu yang berkaitan dengan judul penelitian, tetapi hingga rancangan penelitian ini dibuat, belum ditemukan sehingga dapat dijadikan dasar orisinalitas penelitian yang akan promovendus lakukan.

Meski begitu ada beberapa penelitian sebelumnya yang berkaitan erat dengan obyek penelitian promovendus, yakni:

Tabel 1.1. Penelitian Terdahulu

NO	PENULIS	JUDUL	HASIL PENELITIAN	KEBARUAN PENELITIAN
1.	Dody Nur Andriyan, 2016.	Hukum Tata Negara dan sistem politik. Disertasi, UGM Yogyakarta.	Presiden dan wakil presiden seyogyanya harus bisa menjalin kerja sama dengan partai politik. Penyederhanaan sistem multipartai menjadi keharusan.	Meneliti ambang batas perolehan suara DPR RI
2	I Ketut Sukawati Lanang P Perbawa, 2013.	Eksistensi Komisi Pemiliha Umum dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia. Disertasi, Universitas Brawijaya, Malang.	KPU sebagai penyelenggara pemilu dari segi kesejarahan tetap diakui dan legitimate dari tahun 1955 sampai dengan tahun 2009, walau dengan berbagai penyebutan nama. Kedudukan KPU dalam peraturan perundang-undangan diatur secara konstitusional dalam UUD NRI Tahun 1945	Meneliti ambang batas suara DPR RI
3	Ibnu Tricahyo, 2007	Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang Demokratis. Disertasi, Universitas Brawijaya Malang	Konsepsi pemisahan Pemilu nasional dan local akan menyederhanakan manajemen Pemilu, mengurangi kesulitan pemilih, mengurangi kerumitan penyelenggara, mendorong pemisahan secara proporsional isu nasional atau local	Meneliti ambang batas perolehan suara DPR

			dalam kampanye.	
4	Marzuki, 2007.	Pengaruh Sistem Pemilihan Umum terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat pada DPRD-DPRD di Provinsi Sumatera Utara. Disertasi, Universitas Sumatera Utara, Medan.	Paradigma yuridis politis sistem pemilihan umum proporsional stelsel daftar tertutup dan sistem proporsional daftar calon terbuka yang disertai dengan penetapan BPP (bilangan pembagi pemilih), sesudah era reformasi, untuk DPRD-DPRD pada Provinsi Sumatera Utara belum mencerminkan keterwakilan politik tiap golongan di dalam masyarakat dalam arti formil.	Meneliti ambang batas perolehan suara DPR

Sumber: Diolah dari data skunder

Berdasarkan uraian pada tabel di atas, dapat dilihat ada beberapa persamaan dan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini. Persamaannya adalah dalam kaitan dengan kesamaan aspek yang dikaji, yakni mengenai Pemilu Indonesia dan implementasinya setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Perbedaan utama yang tidak ada dalam keempat penelitian disertasi di atas tetapi menjadi bahasan utama dalam penelitian ini adalah mengenai rekonstruksi pemilu Indonesia berbasis nilai keadilan Pancasila, agar Pemilu Indonesia lebih sesuai dengan nilai-nilai keadilan Pancasila. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa penelitian ini memiliki orisinalitas.