

BAB II

TINJAUAN UMUM DEMOKRASI, PEMILHAN UMUM DAN *JUDICIAL REVIEW*

A. Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi merupakan kedaulatan rakyat, dimana rakyat bebas dan merdeka dalam menentukan tatanan hidup mereka dalam bernegara. Dimana dalam demokrasi, warga negaranya berperan sangat vital dalam urusan kesejahteraan yang dapat merubah hidup mereka dan memiliki hak kesetaraan dalam melakukan pengambilan tindakan. Demokrasi juga mengizinkan warga negaranya untuk dapat berpartisipasi dalam pembentukan hukum-hukum yang akan berlaku mulai dari segi perumusan, pembuatan hingga pengembangan, serta berperan langsung dalam menentukan para wakil-wakilnya nanti dalam system pemerintahan yang dipimpin.

Menurut Muhammad Hatta, demokrasi berarti kedaulatan rakyat, yaitu rakyat yang bebas dan merdeka, yang menjadi raja atas dirinya sendiri dan yang dilawakannya dengan daulat tuanku. Istilah terakhir ini digunakan Hatta untuk merujuk pada tatanan kehidupan kerajaan dan feodalisme nusantara di masa lalu. Selanjutnya menurut Muhammad Hatta bahwa demokrasi adalah mass protest atau yang biasa disebut dengan sikap kritis para masyarakat atau rakyat terhadap sang penguasa.¹⁹ Dimana masyarakat berhak untuk mendapatkan hak kesetaraan dalam mengambil keputusan guna memperbaiki

¹⁹ Zulfikri Suleman, *Demokrasi untuk Indonesia: Pemikiran Politik Bung Hatta*, <https://books.google.co.id>,

tatanan hidup mereka serta tatanan hidup Negara melalui demokrasi di Negara ini serta rakyat juga memiliki peranan yang sangat menentukan.

Demokrasi menurut Hans Kelsen, demokrasi merupakan suatu pemerintahan yang diadakan dan dilaksanakan dari rakyat dan untuk rakyat itu sendiri. Pelaksana kekuasaan Negara tersebut adalah wakil dari rakyat yang sudah dipilih oleh rakyat sesudah adanya suatu keyakinan bahwa kebutuhannya akan memperoleh perhatian didalam aturan yang telah atau akan ditetapkan oleh wakil rakyat tersebut berhubungan dengan penerapan dari kekuasaan .Negara. Demokrasi tidak terlepas dari dua hal utama yaitu kekuasaan dan rakyat, kekuasaan menunjukkan bagaimana tujuan rakyat dalam menentukan pemimpin dan kebijakan.Sedangkan rakyat tersebut merupakan subjek atau pelaku dalam demokrasi.Arti demokrasi sesungguhnya ialah kedaulatan sepenuhnya ada di tangan rakyat. Didalam Pancasila memang tidak terdapat kata “ Demokrasi” tetapi cita kerakyatan, cita permusyawaratan, dan hikmat-kebijaksanaan, dapat menunjukkan nilai-nilai utama demokrasi yang dikehendaki para pendiri Republik.

Dapat kita tarik garis besar demokrasi ini bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam system demokrasi tersebut ada pada kuasa rakyat dan rakyat juga memiliki hak, kesempatan dan suara yang sama untuk mengatur kebijakan pemerintahan melalui keputusan terbanyak atau *voting*. Demokrasi itu sendiri merupakan proses kehidupan politik yang berkembang dan dipengaruhi oleh berbagai faktor baik itu dari segi faktor sosial, budaya, dan ekonomi.

Dalam sistem demokrasi, di mana secara harfiah memiliki makna 'rakyat yang memerintah', diperlukan adanya mekanisme penyaluran pendapat dan aspirasi rakyat dalam penentuan kebijakan yang akan diambil suatu negara. Demokrasi Athena dimana rakyat dapat menentukan secara langsung masih disebabkan karena kecilnya suatu wilayah dan terdapat sedikit penduduk. Praktik demokrasi yang terjadi di Athena, yaitu dengan demokrasi langsung (direct democracy) tidak dapat sepenuhnya dilaksanakan pada era modern. Luasnya wilayah sebuah negara dan semakin besarnya populasi penduduk suatu negara menghadirkan berbagai kesulitan-kesulitan teknis dalam menjalankan direct democracy. Maka karena itu, praktik saat ini dalam rangka keikutsertaan rakyat menentukan kebijakan negara dilakukan dengan dua cara, yaitu bersifat langsung (*direct democracy*) dan ada pula yang bersifat tidak langsung (*indirect democracy*) atau biasajuga disebut dengan sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*)²⁰

2. Sejarah Demokrasi

Demokrasi memiliki dua fakta yang begitu penting didalam sejarahnya tentang pemahaman demokrasi tersebut :²¹

- a. Hampir semua orang pada masa ini mengaku dirinya sebagai demokrat. Rezim politik didunia memiliki beragam jenis yang mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi. Dengan demikian, perkataan dan perbuatan yang dilakukan oleh rezim yang lainnya sering berbeda substansial. Dari

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta Bhuana Ilmu Populer, 2007. hal 739-740

²¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, cet. Keenam, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 195.

zaman Yunani kuno hingga saat ini mayoritas teoretikus dibidang politik sering melontarkan kritik terhadap teori dan praktik demokrasi.

- b. Banyak Negara saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politiknyaa mengungkapkan adanya kerapuhan dan kerawanan terhadap tatanan demokrasi. Sejarah eropa pada abad ke- 20 menggambarkan dengan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit untuk diwujudkan dan juga sulit untuk dijaga.: Fasisme, Nazisme, dan stalinisme hamper saja menghancurkannya. Demokrasi juga telah berkembang melalui perlawanan sosial yang intensif. Demokrasi juga sering dikorbankan dalam setiap perlawanan yang sama dan serupa.

Sejarah demokrasi di Indonesia sendiri semenjak Negara kesatuan Republik Indonesia merdeka, demokrasi dipilih sebagai bentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang digunakan hingga saat ini. Pelaksanaan demokrasu di Indonesia sudah mengalami empat (4) kali perubahan dan penyesuaian terhadap demokrasi di Indonesia, yaitu :

- a. Demokrasi Parlemeter pada tahun 1954-1998,yang juga dikenal sebagai masa demokrasi konstitusionel yang menonjolkan peran para partai politik serta peranan parlemen.
- b. Demokrasi Terpimpin tahun 1959-1965, dalam banyak aspeknya yang menyimpang dari demokrasi konstitusionil secara formal merupakan bentuk landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek peran demokrasi rakyat.

- c. Demokrasi Pancasila Era Orde Baru pada tahun 1965-1998, yang merupakan demokrasi konstitusional yang begitu menonjolkan system presidensiil.
- d. Demokrasi Pancasila Era Reformasi tahun 1998- sekarang yang masih dan sedang berjalan juga merupakan demokrasi konstitusional, presiden dipilih langsung oleh rakyat, system presidensiil yang bisa dibilang terbatas.

Demokrasi di awal perkembangannya, dikenal sebagai demokrasi konstitusional atau demokrasi klasik. Demokrasi klasik dimana memiliki ciri-ciri penting dari demokrasi klasik itu sendiri adalah sebagai berikut.²²

- a. Partisipasi langsung warga Negara dalam fungsi-fungsi legislatif dan yudikatif.
- b. Majelis rakyat memiliki kekuasaan tertinggi.
- c. Berbagai metode pemilihan kandidat pejabat publik (pemilihan langsung, perwakilan, rotasi)
- d. Tidak ada perbedaan hak istimewa yang membedakan rakyat biasa dengan pejabat publik.
- e. Kecuali pososo yang berhubungan dengan peperangan, jabatan yang sama tidak boleh dipegang lebih dari dua kali oleh orang yang sama.
- f. Masa jabatan yang pendek untuk semua para pegawai publik yang digaji.

Perjalanan panjang demokrasi Indonesia merupakan perwujudan kedewasaan dan kematangan dalam suatu kehidupan berbangsa dan

²²*Ibid.*, hlm. 210.

bernegara di Indonesia. Pelaksanaan demokrasi di era reformasi ini dianggap paling memihak kepada rakyat (demokratis).

Kedaulatan di Negara Indonesia itu berada ditangan rakyat. Rakyat memiliki sebuah kekuasaan yang diserahkan kepada Negara untuk menjalankan fungsinya. Kedaulatan merupakan bagian dari demokrasi dimana kekuasaan penuh berada ditangan rakyat, dimana rakyat memiliki hak sepenuhnya untuk memegang kendali kuasa Negara termasuk memilih Presiden dan Wakilnya, memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Pemerintahan Indonesia itu berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat sebagaimana Pasal 1 ayat (2) menjelaskannya.²³

Sebagai suatu sistem politik, demokrasi juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi yang hadir, dan itu semua tidak lepas dari ragam perspektif pemaknaan demokrasi substansial. Demokrasi juga berkembang menjadi banyak bentuk dan model, antara lain karena terkait dengan aktifitas para pelaku politik di berbagai tempat dalam mendesain kegiatan politik prosedural sesuai dengan kultur, sejarah dan kepentingan dari mereka sendiri.²⁴

Dalam sejarah teori demokrasi, terdapat suatu konflik yang sangat kontras mengenai apakah demokrasi itu harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (bentuk politik dimana warganegara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturannya sendiri), atau memiliki suatu bantuan terhadap

²³Penjelasan Mengenai Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁴Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia pasca reformasi*, Jakarta: Kencana; 2017, Cet. 1, hlm 14.

pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pihak pemerintah melalui pemberian suara secara periodik).²⁵

3. Model-Model Demokrasi

Pembahasan mengenai demokrasi tidak akan bisa lepas dan jauh dari pembahasan mengenai bagaimana caranya rakyat berperan dan mengambil tindakan dan kebijakan serta rakyat juga tidak akan lepas dari peran sertanya dalam menentukan kebijakan Negara.²⁶

Menurut David Held, “ Orang seharusnya bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupannya, yaitu mereka harus mendapatkan hak yang sama dan kewajiban yang sama dalam hal pola pikir yang dapat menghasilkan dan membatasi peluang yang tersedia untuk mereka selama mereka dapat menyebarkan pola pikir ini untuk meniadakan hak-hak orang lain”.²⁷

Dalam beberapa perkembangannya, demokrasi memiliki tipe dan model-model yang didasari oleh berkembangnya beberapa tatanan demokrasi sehingga menimbulkan banyaknya variasi. Didalam perkembangan model-model demokrasi ini terdapat perkembangan model demokrasi yang dapat dilihat prinsip perkembangannya seperti prinsip historis dan prinsip ideologis.

Model demokrasi yang berkembang saat ini, berdasarkan dari beberapa prinsiip, antara lain seperti prinsip historis dan prinsip ideologis. Demokrasi

²⁵*Ibid.*

²⁶Hufron dan Syofyan hadi, *Ilmu Negara Kontemporer: Telaah Teoritis Asal Mula, Tujuan dan Fungsi Negara, Negara Hukum dan Negara Demokrasi*, Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2016, Cet 1, hlm 240.

²⁷Muslim Mufti dan Didadh Dorrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*, Bandung: Pustaka Setia, 2013, Cet 1, hlm 195.

yang termasuk prinsip historis lebih tertuju kepada bagaimana cara penyampaian pendapat masyarakat dan cara masyarakat dalam mengemukakan aspirasinya.

Prinsip historis didalam demokrasi perkembangannya dibagi menjadi dua (2) yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).

a. Demokrasi Langsung (*direct democracy*)

Demokrasi langsung ini merupakan salah satu cara untuk melibatkan masyarakat ataupun rakyat secara langsung dalam pengambilan keputusan/kebijakan Negara. Keterlibatan rakyat secara langsung dilaksanakan juga tanpa melihat kedudukan maupun status dari masyarakat itu sendiri, tetapi didasarkan atas kualitas manusia sebagai makhluk tuhan yang mempunyai hak untuk menentukan dan mengatur dirinya sendiri tanpa ada tekanan dari pihak lain.²⁸

b. Demokrasi Tidak Langsung (*indirect democracy*)

Indirect democracy atau biasa disebut demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung adalah suatu sistem demokrasi dimana rakyat diberikan hak tetapi haknya itu diberikan kepada wakilnya guna ikut serta dalam kegiatan-kegiatan Negara yang menyangkut hak, tatanan hidup dan sebagainya. Demokrasi tidak langsung ini muncul akibat semakin banyaknya populasi penduduk di suatu Negara sehingga tidak dapat untuk menyampaikan aspirasinya secara langsung maka dimunculkanlah

²⁸*Ibid. hlm 241*

demokrasi perwakilan ini sebagai wadah untuk menampung aspirasi seluruh warga yang ingin menyampaikan aspirasinya.²⁹

Sementara itu, prinsip ideologis dalam demokrasi memiliki berbagai macam golongan sesuai dengan kebutuhan pandangan hidup dan ideology suatu Negara seperti :³⁰

a) Demokrasi Liberal :

Demokrasi liberal ini didasari pada paham liberalism dimana hak warga Negara lebih dominan dalam demokrasi seperti ini. Dalam demokrasi liberal seperti ini kekuasaan pemerintah sangat terbatas, tidak banyak terlibat dan ikut campur urusan kehidupan masyarakat.

b) Demokrasi Rakyat

Demokrasi rakyat didasari pada paham teori sosialisme dan paham komunisme. Dari kedua paham tersebut mengutamakan kepentingan Negara/komune dan lebih mengabaikan kepentingan dari komune. Berbeda dengan demokrasi liberal, meskipun bernama demokrasi rakyat namun dominasi pemerintahan yang lebih terlihat. Pemerintah juga memiliki kekuasaan yang tak terbatas yang mana mengabaikan aspirasi rakyat.

c) Demokrasi individual

Demokrasi ini hamper sama dengan demokrasi langsung yang pernah dilaksanakan di Athena Yunani, yang mana didasari pada paham individualisme.

²⁹M.Taopan, *Demokrasi Pancasila: Analisa Konsepsional Aplikatif*, Jakarta: Sinar Grafika; 1989, hlm.29

³⁰*Ibid*

d) Demokrasi Pancasila

Demokrasi Pancasila ini berdasarkan terhadap falsafah Negara Indonesia, dimana Pancasila yang menjadi dasarnya. Pelaksanaan demokrasi pancasila ini lebih mengutamakan musyawarah mufakat untuk kepentingan seluruh rakyat.

4. Pandangan Islam Terhadap demokrasi

Demokrasi sekarang ini terus mengalir, demokrasi juga seakan menjadi penyelamat terhadap ketidakberdayaan rakyat yang tereksplotasi oleh rezim yang totaliter dan represif. Demokrasi juga bukan hanya sebagai wacana akademis tetapi juga sebagai simbol dari suatu sistem pemerintahan. Maka dari itu Islam juga menekankan pentingnya ditegakkan *amar ma'ruf nahi munkar* bagi setiap makhluk/setiap orang, baik sebagai individu, anggota masyarakat maupun kapasitasnya sebagai pemimpin Negara, agar prinsip amanah dan tanggung jawab menjadi setiap keharusan bagi setiap individu baik masyarakat, wakil rakyat, maupun pemimpin Negara. Sehingga jika terjadi suatu tindakan pemerintahan yang menyimpang atau tindakan pemerintah yang cenderung mengabaikan hak-hak sipil dan hak politik rakyat, maka harus segera ditegur.³¹

Masalah hubungan Islam dengan demokrasi oleh bebrpa cendekiawan muslim, dibahas didalam dua pendekatan, yaitu : Normatif dan Empiris. Pada dataran normatif, mereka mempersoalkan nilai-nilai yang ada pada demokrasi dari sudut pandang ajaran Islam. Sementara pada dataran empiris, mereka

³¹Zainuddin, "Islam dan Demokrasi", <https://www.uinmalang.ac.id/blog/post/read/131101/islam-dan-demokrasi.html> , diakses pada 24 Juni 2019 Pukul 19;20

menganalisis implementasi demokrasi yang terdapat praktik politik dan ketatanegaraan.³²

Salah satu cara untuk dapat memahami pemikiran politik dalam islam adalah pada periodisasi awal, suatu warisan yang kemudian dikenal sebagai warisan “generasi Salaf”, yakni generasi Nabi Muhammad S.A.W dengan sahabat-sahabatnya dan tiga generasi setelahnya. Generasi tersebut sering juga disebut sebagai Muslim Awal. Dalam kehidupan berpolitik, warisan dimaksud adalah praktik politik dan ide, dimana biasanya ada disekitar nabi dan empat sahabatnya (Umar, Abu Bakar, Usman, dan Ali) serta generasi setelahnya. Warisan kehidupan politik pada saat itu “murni” sejarah dan praktik politik nabi beserta empat khalifahnyanya. Dalam hal ini apa yang telah diwariskan merupakan praktik politik, atau kebijakan politik serta pemikiran politik yang tidak dirumuskan secara koheren.³³

Abu al-A’la Al-maududi mengatakan bahwa antara islam dan demokrasi memiliki kemiripan wawasan. Hal tersebut menurutnya didukung oleh beberapa alasan yang dimiliki oleh islam itu sendiri, seperti, keadilan, akuntabilitas pemerintahan, musyawarah, persamaan, tujuan Negara dan hak oposisi, yang kesemuanya ada dalam al-qur’an. Akan tetapi, menurutnya, perbedaannya terletak pada kenyataan bahwa dalam sistem barat, suatu Negara demokratis menikmati hak-hak kedaulatan mutlak, maka dalam demokrasi islam, kekhalifaan ditetapkan untuk dibatasi oleh batas-batas

³² Ni’matul Huda, Ilmu Negara, Jakarta, Rajawali Pers; Cet. 6, 2014, hlm 219.

³³ Muhammad Hari Zamharir, *Agama dan Negara Analisis Kritis Pemikiran Politik Nur Kholis Madjid*, Jakarta: Raja Grafindo, 2014, hlm 35

yang telah digariskan hukum illahi. Suatu Negara yang didirikan dengan dasar kedaulatan Tuhan tidak dapat melakukan legislasi yang bertolak belakang dengan-Nya (al-Qur'an dan al Hadist), walupun consensus rakyat menuntutnya. Singkatnya semua urusan administrasi dan masalah yang tidak ditemui penjelasannya dalam syari'ah ditetapkan berdasarkan consensus diantara kaum muslim.³⁴

Bila diamati, antara islam dan demokrasi memang terdapat sisi-sisi persamaan, jika yang dimaksud dengan demokrasi itu adalah yang mengandung nilai-nilai atau ide-ide normatif, seperti; konsultasi, keadilan, dan persamaan. Hubungan antara Islam dan politik yang semacam inilah yang dimaksud dengan substansialistik.³⁵ Namun hal yang membedakan antara Islam dan Demokrasi adalah bahwa dalam islam ada kewajiban untuk melaksanakan perintah-perintah Tuhan, menegakkan hukum-hukum Tuhan (hukum Tuhan berada diatas consensus umat). Segala keputusan dan kebijakan-kebijakan yang disepakati, walaupun mekanisme yang demokratis sekalipun, tidak boleh bertentangan dengan hukum Tuhan sekalipun.³⁶

Adapun dasar-dasar dalam bermusyawarah sebagaimana yang sudah digariskan oleh Al-Qur'an dapat dijumpai dalam beberapa ayat- ayat Al-qur'an sebagai berikut :³⁷

a. Surah Ali Imran Ayat 159 tentang Musyawarah, Allah berfirman :

³⁴ Sukron Kamil, *Islam dan Demokrasi*, Jakarta: Gaya Media, 2002, hlm 49

³⁵ Bahtiar Effendy, *Teologi Baru*, Yogyakarta: Galang Press, 2001, hlm 98

³⁶ Fahmi Huwaidi, *Demokrasi Oposisi dan Masyarakat Madani: Isu-Isu Besar Politik Islma*, terj. Muhammad Abdul Ghaffar, Bandung: Mizan, 1996, hlm 193-208

³⁷ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, Cet-6, hlm 223

“Maka disebabkan rahmat dari Allahlah 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. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakal kepada-Nya.” (QS Ali Imran: 159).

- b. Surah Asy Syuura ayat 38 tentang anjuran Bermusyawarah, Allah berfirman :

“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya, dan mendirikan salat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.” (QS Asy Syura: 38).

Demikianlah yang menyangkut tentang cara bermusyawarah, dengan bijaksana diserahkan pada pertimbangan kaum muslimin. Karenanya ia tidak menetapkan apakah rakyat harus diminta pendapatnya secara langsung atau melalui wakil-wakil yang mereka percayai, apakah wakil-wakil tersebut harus dipilih melalui pemilihan umum atau melalui badan pemilihan, apakah lembaga permusyawaratan tersebut harus terdiri satu dewan atau dua dewan, dan sebagainya.³⁸

³⁸ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, Cet-6, hlm 225

B. PEMILU (Pemilihan Umum)

1. Pengertian Pemilu

Penyelenggaraan pemilu pada umumnya diadakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berbeda. Demikian halnya untuk penyelenggaraan pemilu yang diadakan tahun 2014 lalu bukan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang digunakan pada penyelenggaraan Pemilu pada tahun 2009. Penggunaan peraturan perundang-undangan yang berbeda tersebut pada dasarnya merupakan perwujudan dari penyelenggaraan pemilu yang lebih baik dan demokratis.³⁹

Pemilihan Umum tahun 2014 lalu juga merupakan Pemilu terakhir, seluruh rakyat Indonesia kembali akan melaksanakan pesta demokrasi terbesar, yaitu pemilihan umum untuk menentukan tidak hanya anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan juga DPD, tetapi juga turut dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu legislatif yang dilakukan pada tanggal 9 April 2014 itu terdapat 12 partai politik yang berada pada skala nasional dan 3 partai lokal (yang di khususkan untuk Provinsi Nangroe Aceh Darussalam). Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan pada tanggal 9 Juli 2014. Partai politik atau para koalisi partai politik yang memenangkan 25% suara sah atau yang memperoleh paling sedikit 20 persen kursi DPR berhak untuk mengajukan calon untuk pasangan Presiden dan Wakil Presiden.

³⁹Rony Wijayanto, *Penegakan Hukum Pemilu DPR, DPD, dan DPRD*, Bandung: Mandar Maju, 2014, hlm 1

Pemilihan umum ialah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila (Demokrasi Pancasila) dalam Negara Republik Indonesia.⁴⁰

Partai Politik dan Pemilihan Umum merupakan suatu kegiatan politik yang tidak mungkin dipisahkan. Pada hakekatnya menurut Ali Murtopo; ialah Pemilihan Umum adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi. Selanjutnya dikatakan Pemilihan Umum penting karena berfungsi memberi legitimasi atas kekuasaan yang ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi inilah yang begitu dicari. Pemilihan Umum yang berfungsi dalam mempertahankan status quo bagi rezim yang ingin terus bercokol dan bila pemilihan umum dilaksanakan dalam konteks tersebut maka legitimasi dan status quo inilah yang dipertaruhkan, bukan soal demokrasi yang abstrak dan kabur ukurannya itu.⁴¹

Pemilu secara umum juga dapat dikatakan sebagai proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu yang dilakukan secara bersama-sama atau serentak oleh seluruh rakyat suatu Negara (untuk memilih wakil rakyat dan sebagainya). Pemilu menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 Pasal 1 ayat (1) ini juga merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang

⁴⁰ C.S.T. Kansil, *Memahami Pemilihan Umum Dan Referendum*, Jakarta: IND.HILL.CO, 1986, Cet 1, hlm 1.

⁴¹ Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988, Cet 1, hlm 167

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.⁴²

Salah satu yang terpenting didalam pelaksanaan Demokrasi ialah dengan diadakannya Pemilihan Umum. Pemilihan Umum juga dianggap sebagai tujuan suatu Negara yang berdemokrasi. Bahkan sistem politik apapun yang diterapkan oleh suatu Negara, seringkali menggunakan pemilihan umum (pemilu) sebagai cara untuk menentukan demokrasi liberal terhadap sistem politik yang dibangunnya.⁴³ Oleh karena itu, Pemilihan Umum (pemilu) juga dilaksanakan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan menjalankan pemerintahan. Para wakil rakyat ini juga bertindak atas nama rakyat, dan para wakil-wakil rakyat ini yang nantinya akan menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan serta tujuan apa yang akan dicapai. Pemilihan umum merupakan salah satu cara ataupun sarana pergantian kepemimpinan yang demokratis, sistem ini juga dapat dianggap sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat.⁴⁴

⁴² Teguh Prasetyo, *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)*, Depok, Rajawali Pers, 2017, Cet.1, hlm 60

⁴³ Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi & Negara Demokrasi*, Malang: Setara Press, 2010, hlm 172

⁴⁴ Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Rajawali Press, 2017, Cet.2, hlm. 171

2. Sistem Pemilihan Umum

Umumnya anggota yang terdapat pada partai politik duduk dilembaga perwakilan melalui pemilihan umum, tetapi karena adanya kelompok fungsional dalam masyarakat yang dibutuhkan duduk di Lembaga Perwakilan maka dikenal cara pengangkatan atau penunjukan oleh organisasi fungsionalnya atau perwakilan dari etnis atau daerah. Hal ini telah diuraikan dalam sifat perwakilan sebelumnya, sehubungan dengan itu maka umumnya cara yang biasa dianut untuk mengisi keanggotaan Lembaga Perwakilan melalui pengangkatan biasa yang yang disebut sistem pemilihan organis dan juga sistem pemilihan Umum.⁴⁵

Menurut Sri Soemantri M., landasan berpijak mengenai pemilu yang mendasar adalah demokrasi Pancasila yang secara tersirat dan tersurat ditemukan dalam pembukaan UUD 1945, paragraph keempat. Sila keempat Pancasila menyatakan, “kerakyatan yang dipimpin dalam hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.” Ketentuan-ketentuan konstitusional dalam Pancasila, Pembukaan, dan pasal-pasal UUD 1945 telah memberikan isyarat akan adanya proses atau mekanisme-mekanisme kegiatan Nasional 5 (lima) tahunan. Dalam siklus kegiatan nasional nasional 5 (lima) tahunan tersebut Pemilu merupakan salah satu kegiatan atau program yang harus dilaksanakan, betapa pun mahalnnya harga pemilu tersebut.⁴⁶

⁴⁵ Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988, Cet 1, hlm 171

⁴⁶ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia pasca reformasi*, Jakarta: Kencana, 2017, Cet. 1, hlm 42.

Pada saat sekarang ini, system pemilihan umum ini berdasarkan UU Pemilihan Umum tahun 1969, seperti sebagai berikut .⁴⁷

- a. Menurut UUD 1945 pasal 2 ayat (1), MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang. DPR yang merangkap keanggotan MPR, adalah suatu Badan Legislatif yaitu Badan pembentukan undang-undang pada tingkat Pusat Pemerintahan. Sedangkan di Daerah-daerah (Swatantra) kekuasaan legislative dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- b. Adapun utusan-utusan dari Daerah-daerah yang juga termasuk anggota MPR ialah utusan-utusan dari Daerah Tingkat I (Provinsi).
- c. Untuk Pemilihan anggota DPR dan DPRD dipakai system perwakilan berimbang dengan stelsel daftar. Dengan demikian, maka besarnya kekuasaan perwakilan organisasi dalam DPR dan DPRD adalah sejauh mungkin berimbang dengan besarnya dukungan dalam masyarakat pemilih.
- d. Untuk mencapai tujuan ini suatu organisasi yang nama-nama calonnya disusun dalam suatu daftar calon yang akan mendapatkan jumlah kursi berdasarkan suatu bilangan pembagi pemilihan (kiesquotien), ialah suatu bilangan atau angka yang diperoleh dengan membagi jumlah seluruh suara yang diperoleh dengan membagi jumlah seluruh suara yang masuk dengan jumlah kursi yang tersedia.

⁴⁷ C.S.T. Kansil, *Memahami Pemilihan Umum Dan Referendum*, Jakarta: IND.HILL.CO, 1986,Cet 1,hlm 30.

- e. Sistem daftar sebagai suatu system pemilihan umum menggambarkan adanya pengakuan terhadap stelsel organisasi yang ikut serta dalam kehidupan ketatanegaraan.
 - f. Tiap-tiap Daerah Tingkat II (setingkat Kabupaten) mendapatkan sekurang-kurangnya seorang wakil, yang ditetapkan berdasarkan system perwakilan berimbang yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.
3. Asas Pemilihan Umum Di Indonesia

Didalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, baik pada Pemilihan Umum yang pertama pada tahun 1955 maupun Pemilihan Umum yang diselenggarakan pada zaman orde baru mempunyai asas yang sama, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Oleh undang-undang No. 15/1969 asas tersebut dijelaskan sebagai berikut :⁴⁸

a. Langsung

Dimana rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya, menurut hati nurani-nya tanpa perantara dan tanpa tingkatan.

b. Umum

Bahwa pada dasarnya semua warga Negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu telah berusia 17 tahun atau telah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan, dan yang telah berusia 21 tahun berhak dipilih. Dengan demikian, pemilihan yang bersifat umum berarti pemilihan yang berlaku menyeluruh bagi setiap/semua warga Negara, menurut

⁴⁸C.S.T. Kansil, *Memahami Pemilihan Umum Dan Referendum*, (Jakarta: IND.HILL.CO, 1986,Cet 1,hlm 27.

persyaratan (*basic*) tertentu yang disebutkan didalam Undang-undang Pemilihan Umum ini.

c. Bebas

Ialah bahwa tiap-tiap warga negaranya yang ber-hak memilih dalam menggunakan haknya dijamin keamanannya untuk melakukan pemilihan yang sesuai dengan hati nuraninya tanpa adanya paksaan, pengaruh maupun tekanan dari siapapun/ dengan apapun juga.

d. Rahasia

Ialah bahwa para pemilih dijamin oleh aturan, bahwa tidak akan diketahui oleh pihak siapapun dan dengan cara/jalan apapun, siapapun yang dipilihnya. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain tentang kepada siapa suaranya diberikan (*secret ballot*)

Dengan demikian asas Pemilihan umum di Indonesia seperti yang ada pada contoh diatas maka, Perbedaan asas pemilihan pada masa sekarang ini dengan tahun 1955 adalah pada asas kesamaan dimana pada pemilu 1955 semua warga Negara yang berhak memilihnya, artinya tidak dicabut hak pilihnya termasuk anggota ABRI berhak memilih sedangkan pada pemilihan umum yang berlaku sekarang anggota-anggota ABRI tidak perlu turut menggunakan hak-nya dalam pemilihan umum dan golongan ABRI ini

diberikan wakil di DPR dan MPR seperti yang dimungkinkan oleh *teori pemilihan organis*.⁴⁹

C. *Judicial Review*

1. Pengertian *Judicial Review*

Salah satu tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai bagian dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman, adalah melakukan *Judicial Review*, peninjauan dan atau pengujian kembali terhadap putusan badan legislati dan atau eksekutif. *Judicial Review* berarti peninjauan oleh lembaga pengadilan. Istilah *Judicial Review* secara spesifik ialah bahwa kewenangan tersebut dimiliki oleh sebuah lembaga pengadilan.⁵⁰

Menurut Jimmly Asshidiqie, *Judicial Review* adalah upaya pengajuan oleh lembaga yudisial terhadap produk hukum yang telah ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislative, eksekutif, ataupun yudikatif dalam rangka penerapan prinsip *checks and balances* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan Negara.⁵¹

Judicial Review (hak uji materil) merupakan kewenangan lembaga peradilan untuk menguji daya laku produk-produk hukum yang dihasilkan oleh eksekutif legislatif maupun yudikatif di hadapan konstitusi yang berlaku. Pengujian oleh hakim terhadap produk cabang kekuasaan legislatif (*legislative acts*) dan cabang kekuasaan

⁴⁹ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama;1988), Cet 1, hlm 184

⁵⁰ I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundangundangan di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2008, hlm. 117

⁵¹ Jimmly Asshidiqie, sebagaimana dikutip oleh Fatmawati, *Hak Menguji Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 9.

eksekutif (*executive acts*) adalah konsekuensi dari dianutnya prinsip '*checks and balances*' berdasarkan doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Karena itu kewenangan untuk melakukan '*Judicial Review*' itu melekat pada fungsi hakim sebagai subjeknya, bukan pada pejabat lain. Jika pengujian tidak dilakukan oleh hakim, tetapi oleh lembaga parlemen, maka pengujian seperti itu tidak dapat disebut sebagai '*judicial review*', melainkan '*legislative review*'.

2. Kewenangan *Judicial Review*

Kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar merupakan fenomena baru dalam kehidupan ketatanegaraan. Pasca dibentuknya lembaga tersebut, permohonan pengujian Undang-Undang semakin meningkat. Peningkatannya tersebut baik kualitatif maupun kuantitatif pengujian Undang-Undang merupakan suatu bentuk pelaksanaan demokrasi konstitusionalisme di Indonesia, hal tersebut dapat diartikan kehadiran Mahkamah Konstitusi adalah untuk meneguhkan atau menguatkan supremasi hukum dan kedaulatan rakyat. Negara hukum dan kedaulatan rakyat merupakan dua sisi yang terdapat didalam prinsip konstitusionalisme tersebut. Faham konstitusionalisme tersebut "bertolak dari pemikiran tentang hak-hak konstitusional yang merupakan hak-hak yang

dijamin konstitusi, yang dapat ditegakkan pemenuhannya melalui pengadilan.”⁵²

Berlakunya konstitusi sebagai hukum dasar menurut Jimly, didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu Negara, agar konstitusi benar-benar menjadi hukum tertinggi maka ketentuan-ketentuan dasar konstitusional yang menjadi materi muatannya harus dilaksanakan melalui perundang-undangan di bawah konstitusi.⁵³Peraturan perundang-undangan baik yang dibuat oleh legislatif maupun peraturan pelaksanaan yang dibuat oleh eksekutif tidak boleh bertentangan dengan konstitusi itu sendiri, apabila terjadi pertentangan kemudian memunculkan wacana tentang hak menguji (*Judicial Review*). Dalam doktrin ilmu hukum tata negara, “hak menguji dibedakan atas hak menguji formil dan hak menguji materiil.”⁵⁴

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan secara teoritik dan praktek dikenal ada dua jenis pengujian yaitu :⁵⁵

⁵² I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warganegara*, Jakarta: Sinar Grafika; 2013, hlm.113

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Dasar tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi dalam Butirbutir Pemikiran dalam Hukum*, Memperingati 70 tahun Prof.Dr B. Arief Shiddarta, SH. Penyunting Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri, Bandung:Refika Aditama, 2008), hlm.189

⁵⁴ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universita Indonesia, 1983), hlm.227

⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi RI, 2006,hlm. 1-2.

- a. Pengujian formil adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif misalkan undang-undang, terjelma melalui cara-cara atau prosedur sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.
- b. Pengujian materiil adalah untuk menyelidiki dan menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 huruf a jo. Pasal 10 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (“UU MK”), salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi (“MK”) adalah menguji undang-undang terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Jimly Asshiddiqie menegaskan “pada intinya prinsip-prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara itu dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan yang sewenang-wenang pada penguasa.”⁵⁶ Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itu menurut Jimly yang menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi, sehingga kemungkinan kesewenangwenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalkan. Berkaitan dengan pembagian kekuasaan, Jimly juga membedakan antara pemisahan kekuasaan secara horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*cheks and balences*).⁵⁷ Sedangkan pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibedakan secara

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press; 2005, hlm.36.

⁵⁷ Erli Salia, “Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Mewujudkan Negara Hukum Yang demokratis”, jurnal, Palembang, hlm.6

vertikal ke bawah kepada lembaga lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

3. Dualisme Terhadap *Judicial Review* di Indonesia

Indonesia menganut sistem dualisme konstitusi dimana pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan oleh badan yudikatif yakni Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK), keduanya memiliki kesamaan dalam kewenangan yakni mengadili permohonan *Judicial Review*. Seperti yang diketahui perbedaan dalam proses persidangan mengenai pengujian peraturan terhadap Undang-Undang antara lembaga MA dan MK cukup menonjol dan bertolak antara keduanya yakni adanya perbedaan transparansi dalam proses pengadilan, yang mana persidangan di MK telah menerapkan prinsip *audi et alteram partem* yakni keterangan didengarkan oleh para pihak di dalam persidangan, sedangkan proses persidangan dalam MA tidak menganut prinsip seperti MK tersebut yang mana dalam pengujian Mahkamah Agung ini bersifat tertutup sehingga tidak menerapkan asas *audi et alteram partem*, pengujian hanya dilakukan terhadap berkas permohonan yang diajukan oleh pemohon dan berkas jawaban yang dari pihak termohon. Hal ini justru yang menimbulkan polemik, sebagaimana diketahui bahwa peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang sangat luas cakupannya yaitu mulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga, dan Peraturan Daerah provinsi/kabupaten/kota. Kasus-kasus mengenai peraturan tersebut mengakibatkan banyaknya permohonan *Judicial Review* di MA. Adapun

proses persidangan di MA selama ini telah melanggar Pasal 13 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Seperti yang telah di atur dan ditegaskan didalam Pasal 13 Undang-Undsng Kekuasaan Kehakiman, bahwa seluruh pemeriksaan pengadilan terbuka untuk umum dan putusan pengadilan hanya sah dan memiliki kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Tertutupnya proses pemeriksaan di tingkat MA hanya akan mempersulit proses pengajuan *Judicial Review* maka dari itu tidak menutup kemungkinan masyarakat nantinya akan mengajukan usul mengenai Perda diskriminatif mengenai proses pemeriksaan serta pengadilan di MA. Proses pengujian yang selama ini dilakukan di MA telah melanggar asas independensi dan partial juga asas peradilan cepat dan biaya ringan. putusan MA yang tidak langsung berlaku akan berdampak pada tidak adanya kepastian hukum sehingga hanya akan menimbulkan penyalahgunaan kewenangan. Pada saat ini telah jelas kita lihat bahwa kewenangan yang dimiliki oleh MK dalam pengujian Undang-Undang ternyata berpelung besar dalam menggugurkan putusan perkara *Judicial Review* yang ada di MA tersebut. Penyerahan kewenangan *Judicial Review* oleh MA dan MK menyisakan kerumitan tersendiri dalam hal pengujian, yang mana peraturan perundang-undangan tidak bertentangan secara langsung dengan aturan setingkatnya akan tetapi bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, contohnya seperti Peraturan Pemerintah yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang akan tetapi bertentangan langsung dengan Undang-Undang Dasar, terlepas dari siapa yang berwenang terhadap materi peraturan

yang bertentangan dengan materi peraturan lebih tinggi, pada nyatanya MA tidak berwenang dalam pengujian karena MA menggunakan batu uji Undang-Undang sedangkan peraturan yang hendak di uji tidak bertentangan dengan Undang-Undang terkait tetapi berkaitan dengan Undang-Undang Dasar yang mana bukanlah ranah dari Mahkamah Agung. Dan jika tetap di uji di MK bukanlah kompetensi MK tetapi ranah dari MA. Hal tersebut yang dapat menimbulkan kerumitan dalam penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan.⁵⁸



⁵⁸Muhammad Ishar Helmi, “Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi”, Jurnal Vol. 6 No. 1 2019, hlm. 102