

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, PEMILIHAN UMUM DAN KOMISI NEGARA

A. Demokrasi

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, dan demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”. Dalam bahasa Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/ berkuasa.²⁴ Rakyat menempati posisi penting dalam kehidupan bernegara. Pelaksanaan negara harus berdasarkan kehendak rakyat. Pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam kebijaksanaan negara yang menentukan kehidupan rakyat.²⁵

Menurut pendapat dari J.J Rousseau, yang dimaksud dengan rakyat adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu yang mempunyai kehendak, kehendak mana diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat yang oleh Rousseau kehendak tadi disebut kehendak umum atau *volonte generale*, yang dianggap mencerminkan kemauan atau kehendak umum.²⁶

Pada mulanya, Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno Abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung

²⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketujuh, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015) hlm. 200.

²⁵ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Yogyakarta, 2000, hlm.19.

²⁶ Soehino, *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta, 2005, hlm.160.

(*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya), serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).²⁷

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat Abad Pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi abad pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215.²⁸

²⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, *Loc.cit.* hlm. 109.

²⁸ *Op.cit.*

Menurut pendapat dari Hans Kelsen, ide demokrasi berawal dari keinginan manusia untuk menikmati kebebasan (*free will*). Kebebasan yang mungkin didapat dalam masyarakat, dan khususnya di dalam negara, tidak bisa berarti kebebasan dari setiap ikatan, tetapi hanya bisa berupa kebebasan dari satu macam ikatan tertentu.²⁹

Dalam hal ini contoh yang digunakan adalah kebebasan politik. Henry B. Mayo dalam buku *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi sebagai berikut.³⁰

A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom.

Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Aristoteles memberikan ciri-ciri demokrasi, sebagai berikut:³¹

- a. Pemilihan pejabat oleh semua untuk semua;
- b. Pemerintahan oleh semua untuk masing-masing dan masing-masing pada gilirannya untuk semua;
- c. Jabatan diisi dengan cara undian, atau oleh semuanya, atau tidak sama sekali berdasarkan pengalaman atau keterampilan;
- d. Masa waktu jabatan tidak didasarkan pada kualifikasi pemilikan harta kekayaan;
- e. Orang yang sama tidak akan menduduki jabatan yang sama untuk kedua kalinya. Kalau dilakukan, harus sangatlah jarang dan hanya dalam hal berhubungan dengan keadaan perang;
- f. Masa jabatan yang sesingkat mungkin;
- g. Juri harus dipilih dari seluruh warga dan mengadili semua hal penting dan dalam tingkat yang tertinggi seperti hal-hal yang mempengaruhi konstitusi dan perjanjian antar individu;

²⁹ Thalhan, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm.4.

³⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar... Loc.cit*, hlm.117.

³¹ Zuhad Aji Firmantoro, *Dilema Penanganan Pelanggaran Pemilu Legislatif*, The Phinisi Press, Yogyakarta, 2017, hlm.14-15.

- h. Dewan sebagai kekuasaan yang berdaulat dalam segala hal atau paling tidak, hal-hal yang penting. Pejabat-pejabat tidak mempunyai kewenangan kedaulatan kepada yang lain ataupun pada sedikit orang;
- i. Gaji untuk anggota dewan, hakim peradilan, dan pejabat pemerintahan adalah sama besarnya sebagaimana warga biasa yang berhak mendapatkan makan dalam menjalankan jabatannya;
- j. Karena kelahiran, kekayaan, dan pendidikan adalah tanda-tanda dalam menentukan oligarki, dengan demikian, hal yang sebaliknya, yaitu: dilahirkan dari kalangan rendah, berpendapatan rendah, dan pekerjaan kasar, adalah ciri dari demokrasi;
- k. Tidak ada jabatan yang mempunyai masa berulang bersambung, dan jika diperlukan, pengisian jabatan tersebut harus dilakukan secara undian dari calon-calon yang ada.

Demokrasi memiliki dua fakta historis yang penting. “*Pertama*, hampir semua orang pada masa ini mengaku sebagai demokrat. Beragam jenis rezim politik di seluruh dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi. Namun demikian, apa yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dengan yang lain sering berbeda secara substansial. Demokrasi kelihatannya melegitimasi kehidupan politik modern: penyusunan dan penegakan hukum dipandang adil dan benar jika “demokratis” Pada kenyataannya tidak selalu demikian.³² *Kedua*, sementara banyak negara pada saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politiknya mengungkap adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejarah Eropa pada abad ke-20 sendiri menggambarkan dengan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit untuk diwujudkan dan dijaga: Fasisme, Nazisme, dan stalinisme hampir saja menghancurkannya. Demokrasi telah berkembang melalui perlawanan sosial yang intensif. Demokrasi juga sering di korbankan dalam perlawanan serupa.”³³

³² Ni”matul Huda dan M.Imam Nasef, *Penataan demokrasi & pemilu.... Loc.cit*,hlm 12.

³³ *Op.cit*,hlm. 13.

Dalam sejarah teori demokrasi, terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik di mana warganegara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri), atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik).³⁴ Konflik ini telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi.³⁵ *Pertama*, demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung, suatu sistem di mana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warganegara secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Athena kuno, di antara tempat-tempat yang lain (seperti yang diuraikan di atas). *Kedua*, demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintahan yang menggunakan “pejabat” yang dipilih untuk “mewakili” kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil menjunjung tinggi “aturan hukum”. *Ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas model satu partai (meskipun sementara orang mungkin meragukan apakah hal ini merupakan model demokrasi juga). Secara umum prinsip-prinsip demokrasi adalah sebagai berikut:³⁶

1. Adanya pembagian kekuasaan
2. Adanya pemilihan umum yang bebas
3. Adanya manajemen yang terbuka
4. Adanya kebebasan individu
5. Adanya peradilan yang bebas
6. Adanya pengakuan hak minoritas
7. Adanya pemerintahan yang berdasarkan hukum
8. Adanya pers yang bebas
9. Adanya beberapa partai politik

³⁴ *Op.cit*, hlm. 14.

³⁵ David Held, *Demokrasi & Tatanan Global dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar,2004), hlm. 5-6.

³⁶ Inu Kencana Syafiiie,*Pengantar Ilmu Pemerintahan*,Refika Aditama,Bandung,2010,hlm. 136.

10. Adanya musyawarah
11. Adanya persetujuan
12. Adanya pemerintahan yang konstitusional
13. Adanya ketentuan tentang pendemokrasian
14. Adanya pengawasan terhadap administrasi negara
15. Adanya perlindungan hak asasi
16. Adanya pemerintahan yang mayoritas
17. Adanya persaingan keahlian
18. Adanya mekanisme politik
19. Adanya kebebasan kebijakan negara
20. Adanya pemerintah yang mengutamakan musyawarah.

Menurut suatu penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO tahun 1949 maka dapat dipahami bahwa “mungkin untuk pertama kali dalam sejarah demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung yang berpengaruh. Akan tetapi UNESCO juga menarik kesimpulan bahwa ide demokrasi dianggap *ambiguous* atau mempunyai berbagai pengertian, sekarang – kurangnya ada ketaktentuan mengenai lembaga – lembaga atau cara – cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historis yang mempengaruhi ide, dan praktik demokrasi tetapi di antara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan demokrasi. Kedua aliran demokrasi tersebut semula berasal dari Eropa, tetapi setelah Perang Dunia II didukung oleh negara – negara baru seperti India, Pakistan, Filipina, dan Indonesia mencita-citakan demokrasi konstitusional sekalipun terdapat bermacam-macam bentuk pemerintahan.³⁷

³⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...Loc.cit*, hlm. 105-106.

Alasan atau pertimbangan dipilihnya demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang terbaik sehingga digunakan sebagai dasar kehidupan oleh banyak negara didasari oleh hal-hal berikut:³⁸

- a. Demokrasi mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokratis yang kejam dan licik;
- b. Demokrasi menjamin sejumlah hak asasi bagi warga negara yang tidak diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis;
- c. Demokrasi lebih menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas;
- d. Demokrasi membantu orang untuk melindungi kepentingan pokok mereka;
- e. Demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi warga negara untuk menentukan nasibnya sendiri hidup di bawah hukum pilihannya;
- f. Demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral, termasuk akuntabilitas penguasa kepada rakyat;
- g. Demokrasi membantu perkembangan manusia secara lebih total;
- h. Demokrasi membantu perkembangan kadar persamaan politik yang relatif lebih tinggi;
- i. Demokrasi modern tidak membawa peperangan negara penganutnya; dan
- j. Demokrasi cenderung lebih membawa kemakmuran bagi negara penganutnya daripada pemerintahan yang tidak menganut demokrasi.

Menurut Liyphard sebuah negara dapat dikatakan demokrasi jika memenuhi unsur-unsur berikut:³⁹

- 1) Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- 2) Ada kebebasan menyampaikan pendapat;
- 3) Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- 4) Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
- 5) Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
- 6) Ada pemilihan bebas dan jujur;
- 7) Terdapat berbagai sumber informasi;
- 8) Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah harus bergantung kepada keinginan rakyat.

Model-model demokrasi yang berkembang didasarkan oleh beberapa prinsip antara lain yaitu prinsip historis dan juga prinsip ideologis. Demokrasi yang

³⁸ Mukhtie Fajar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 26.

³⁹ Harry Setya Nugraha, "Redesain Kewenangan Mahkamah Konstitusi...*Loc.cit.*, hlm 425.

digolongkan pada prinsip historis lebih menekankan kepada bagaimana cara masyarakat menyampaikan pendapatnya atau melalui saluran aspirasi yang seperti apa. Pada prinsip historis ini demokrasi dibagi menjadi dua yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung.

Demokrasi langsung ini sesuai dengan apa yang telah dilaksanakan masyarakat Atena pada zaman Yunani Kuno. Mekanisme penyampaian pendapat oleh masyarakat dilakukan dengan cara menghadiri rapat-rapat yang diadakan oleh pemerintah sehingga dalam kesempatan tersebut masyarakat dapat menyalurkan pendapatnya yang kemudian akan dituangkan dalam bentuk undang-undang yang mengikat.⁴⁰

Demokrasi tidak langsung atau biasanya disebut dengan demokrasi perwakilan adalah sistem demokrasi dimana rakyat diberikan hak namun menyerahkannya kepada wakilnya untuk ikut serta melakukan kegiatankegiatan negara. Demokrasi perwakilan ini muncul akibat dari semakin bertambahnya populasi penduduk dengan luas wilayah negara yang besar dimana ada keterbatasan fasilitas sehingga susah untuk menghimpun seluruh warga negara untuk menyampaikan aspirasinya.⁴¹

Dalam prinsip ideologis, demokrasi dapat digolongkan dalam beberapa golongan berdasarkan pandangan hidup atau ideologi yang dianut oleh negara tersebut. Demokrasi dalam prinsip ideologis yaitu:⁴²

a. Demokrasi individual

⁴⁰ M.Taopan,*Demokrasi Pancasila Analisa Konseptual Aplikatif*,Sinar Grafika,Jakarta,hlm.29.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

Demokrasi individual ini hampir sama dengan demokrasi langsung yang pernah dilaksanakan di Atena Yunani, yang mana didasarkan pada paham individualisme

b. Demokrasi Liberal

Demokrasi ini didasarkan pada paham liberalisme dimana hak warga negara dominan dalam demokrasi ini. Dalam demokrasi liberal kekuasaan pemerintah terbatas, tidak banyak ikut campur urusan kehidupan masyarakat.

c. Demokrasi Rakyat

Demokrasi ini didasarkan pada paham sosialisme atau paham komunisme. Kedua paham ini meutamakan kepentingan negara/komune dan mengabaikan kepentingan komune. Berbeda dengan demokrasi liberal, meskipun bernama demokrasi rakyat namun dominasi pemerintah lah yang terlihat. Pemerintah memiliki kekuasaan yang tak terbatas yang mana mengabaikan aspirasi rakyat.

d. Demokrasi Pancasila

Demokrasi ini berdasarkan pada falsafah negara Indonesia, dimana Pancasila yang menjadi dasarnya. Pelaksanaan dari demokrasi Pancasila ini mengutamakan musyawarah mufakat untuk kepentingan seluruh rakyat.

Setelah Indonesia merdeka, konsep yang digunakan pemerintah untuk menjalankan pemerintahan ialah konsep demokrasi. Hal ini ditetapkan melalui UUD 1945 yang dibuat oleh pendiri negara. Indonesia menganut paham demokrasi karena pendiri negara berharap kedaulatan negara itu ada ditangan rakyat. Demokrasi sebagai sistem pemerintahan dari rakyat, yang berarti rakyat dalam menjalankan kekuasaan negara berperan penting untuk ikut serta mewujudkan cita-cita negara yaitu negara yang berdaulat adil dan makmur.

Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat – sifat dan ciri-cirinya terdapat berbagai tafsiran serta pandangan. Tetapi yang tidak dapat disangkal adalah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang belum diamandemen. Selain itu Undang-Undang Dasar juga menyebut secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah tersebut,

dan yang dicantumkan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 mengenai sistem Pemerintahan Negara yaitu :

1. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machstaat*).
2. Sistem konstitusional. Pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusi(hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).⁴³

Sejak Proklamasi 1945 perkembangan demokrasi Indonesia mengalami pasang surut dalam perjalanannya. Wilayah Indonesia yang luas dan terdiri dari berbagai macam suku, adat dan budaya yang beraneka ragam, mengharuskan adanya peningkatan kehidupan ekonomi dan peningkatan kehidupan sosial politik. Pemenuhan kebutuhan kehidupan rakyat ini dilaksanakan melalui sistem politik dimana kepemimpinan cukup kuat untuk melaksanakan pembangunan ekonomi serta nation building dengan partisipasi rakyat untuk mencegah timbulnya diktator. Para penyelenggara negara pada awal periode kemerdekaan mempunyai komitmen yang sangat besar dalam mewujudkan demokrasi politik di Indonesia.⁴⁴ Mereka percaya, bahwa demokrasi bukan merupakan sesuatu yang hanya terbatas pada komitmen, tetapi juga merupakan sesuatu yang perlu diwujudkan.⁴⁵

Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya sistem parlementer di mana badan eksekutif yang terdiri atas presiden sebagai kepala negara konstitusional (*constitutional head*) dan menteri-menterinya mempunyai tanggung jawab politik.⁴⁶ Pada masa demokrasi parlementer ini telah lahir partai-partai politik

⁴³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar... Loc.cit*, hlm. 106.

⁴⁴ Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 10.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar... Loc.cit.*, hlm.128.

yang mana partai-partai politik ini memainkan peran sentral dalam kehidupan politik dan pemerintahan. Fragmentasi partai politik ini kemudian memunculkan koalisi antara partai besar dan partai kecil. Namun, keberadaan koalisi ini kurang mantap dan partai dalam koalisi ini bisa menarik dukungannya sewaktu-waktu. Hal ini menyebabkan kabinet sering kali tidak bertahan lama karena terdapat perpecahan dalam koalisi itu sendiri.⁴⁷

Demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi; maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*). Pada waktu demokrasi konstitusional muncul sebagai suatu program dan sistem politik yang konkret, yaitu pada akhir abad ke-19, dianggap bahwa pembatasan atas kekuasaan negara sebaiknya diselenggarakan dengan suatu konstitusi tertulis, yang dengan tegas menjamin hak-hak asasi dari warga negara. Di samping itu, kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam tangan satu orang atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan istilah Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dan *Rule of Law*.⁴⁸

⁴⁷ *Op.cit.*

⁴⁸ *Op.cit.*, hlm. 107-108.

Di dalam gagasan konstitusionalisme, konstitusi atau undang-undang dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga kenegaraan (seperti antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif) atau hanya merupakan suatu *anatomy of a power relationship*, yang dapat diubah atau diganti kalau *power relationship* itu sudah berubah (pandangan ini antara lain dianut di Uni Soviet yang menolak gagasan konstitusionalisme). Tetapi dalam gagasan konstitusionalisme undang-undang dasar dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan di pihak lain menjamin hak-hak asasi warga negaranya. Undang-undang dasar dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil: Pemerintahan berdasarkan hukum, bukan oleh manusia (*Government by laws, not by men*).⁴⁹

R. Kranenburg didalam bukunya *Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.⁵⁰ Ditinjau lebih dalam lagi tentang makna demokrasi ini ialah cara pemerintah yang dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa secara mutlak). Juga tidak termasuk dalam pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara yang disebut “*autocratie*” atau “*oligarchie*”, yakni pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia saja, yang menganggap dirinya sendiri

⁴⁹ *Op.cit*, hlm. 112-113.

⁵⁰ Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, (Bandung: Eresco, 1987), hlm. 6.

tercakup dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan diatas segenap rakyat.⁵¹

M. Durverger di dalam bukunya *les regimes politiques*, maka dalam artian demokrasi itu ialah termasuk cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya, satu sistem pemerintahan negara di mana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah⁵²

Di antara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental di antara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu negara hukum (*rechtsstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*), dan yang bersifat totaliter.⁵³

Pada tahun 1959, Indonesia berada pada masa Demokrasi Terpimpin. Menurut Roeslan Abdul Gani, Demokrasi Terpimpin adalah” yang memimpin bukanlah seseorang, melainkan suatu cita-cita revolusi kita, yang terkenal sebagai dasar negara kita, yakni Pancasila. Jadi, yang memimpin adalah Pancasila.”⁵⁴

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara...., Loc.cit.*, hlm 201.

⁵⁴ A.Muchtar Ghazali Abdul Majid, *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016, hlm.148.

Presiden Soekarno dalam Pidatonya 17 Agustus 1959 menjelaskan butir-butir pokok demokrasi terpimpin dalam dua kategori: (1) setiap orang diwajibkan untuk berbakti kepada kepentingan umum, masyarakat dan negara. (2) setiap orang mendapat penghidupan layak dalam masyarakat bangsa dan negara.⁵⁵ Dalam demokrasi terpimpin ini tidak mengenal adanya prosedur pemungutan suara dalam lembaga perwakilan rakyat, melainkan musyawarah mufakat. Pelaksanaan demokrasi terpimpin pada dasarnya mewajibkan kepada setiap negara untuk berbakti kepada kepentingan umum, masyarakat, bangsa dan negara.⁵⁶ Namun dalam pelaksanaannya, konsep Demokrasi Terpimpin mengalami penyimpangan yang jauh. Hal ini bisa dilihat dari adanya dominasi presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik.⁵⁷

Penyimpangan lainnya yang dapat kita jumpai dari sejarah demokrasi di Indonesia adalah penyimpangan terhadap UUD 1945. UUD 1945 mengatur bahwa Presiden diberi kesempatan untuk bertahan selama lima tahun, namun TAP MPRS No. III/1963 yang mengangkat Presiden Soekarno sebagai presiden seumur hidup membatalkan hal tersebut.⁵⁸ Fakta yang lain yaitu, pada tahun 1960 Presiden Soekarno membubarkan DPR hasil pemilihan umum, padahal dalam penjelasan UUD 1945 secara eksplisit ditentukan bahwa Presiden tidak mempunyai wewenang untuk berbuat demikian.⁵⁹

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik*, Ctk. Kedua, Rajawali Press, Jakarta, 2017, hlm.88.

⁵⁷ *Ibid*, hlm 149.

⁵⁸ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar...*, *Loc.cit.*, hlm.129.

⁵⁹ A.Muchtar Ghazali Abdul Majid, *Pendidikan Pancasila...* *Loc.cit*, hlm.149.

Setelah Demokrasi Terpimpin tidak relevan dijalankan di Indonesia, maka muncul Demokrasi Pancasila. Kemunculan dari demokrasi Pancasila ini sebagai pengganti dari pelaksanaan demokrasi terpimpin yang bertentangan dengan Pancasila. Landasan formal dari periode ini ialah Pancasila, UUD 1945 serta Ketetapan-Ketetapan MPRS.⁶⁰ Demokrasi Pancasila itu sendiri adalah demokrasi berdasarkan kekeluargaan dan gotong royong yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, berdasarkan kebenaran. Kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan.⁶¹

Jabatan seumur hidup presiden yang diatur dalam TAP MPRS No. III/1963 dibatalkan. Ditetapkannya kembali asas kebebasan badan-badan pengadilan. Dewan Perwakilan rakyat Gotong Royong diberikan hak kontrol selain itu peraturan DPR Gotong Royong juga meniadakan pasal yang memberi kewenangan kepada Presiden jika tidak terjadi mufakat antar badan legislatif. Pemimpinnya tidak lagi mempunyai status menteri. ABRI mempunyai landasan konstitusional yang lebih formal. Kebebasan lebih luas diberikan kepada lembaga pers untuk menyatakan pendapatnya.⁶²

Pada masa orde baru, hal mencolok yang berkaitan dengan demokrasi adalah, prinsip monoloyalitas yang mengharuskan Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk memilih Partai Golongan Karya dalam setiap pelaksanaan Pemilihan Umum. Pemilu dalam masa ini sebenarnya sudah berjalan baik dan konsekuen setiap lima

⁶⁰ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar..., Loc cit*, hlm.130.

⁶¹ Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu..., Loc. cit*, hlm.90.

⁶² Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar..., Loc. cit*, hlm.131.

tahun sekali, namun dalam pelaksanaannya tidak diikuti dengan mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi. Semua partai politik selain Golkar dipersulit dalam proses pemilu. Sehingga dapat dipastikan bahwa Golkar yang akan keluar sebagai pemenang pemilu.⁶³

Demokrasi Pancasila yang ada pada rezim ini bisa dikatakan hanya sebagai retorika dan gagasan belum sampai pada tataran praktik. Sebab dalam rezim ini, sangat tidak memberikan ruang bagi kehidupan berdemokrasi. Jika dilihat secara keseluruhan, ciri yang menonjol pada masa Orde Baru ini adalah:⁶⁴

- a) Dominanya peranan ABRI;
- b) Birokratisasi dan sentralisasi pengambilan keputusan politik;
- c) Pengebirian fungsi dan partai politik;
- d) Campur tangan pemerintah dalam berbagai partai politik dan publik;
- e) Masa mengambang;
- f) Monolitisasi ideologi negara
- g) Inkorporasi lembaga non-pemerintah;

Rezim orde baru yang memunculkan demokrasi Pancasila tidak sesuai dengan apa yang dicita-citakan oleh pendiri negara yang tertuang dalam UUD 1945. Penyimpangan dan pelanggaran terhadap demokrasi banyak terjadi dalam pelaksanaan demokrasi pancasila pada saat rezim orde baru itu berjalan yang mengakibatkan rakyat menderita. Sehingga, pada tahun 1998 terjadi pergerakan massa untuk meminta Presiden Soeharto mundur dari jabatannya sebagai presiden yang dilakukan oleh masyarakat yang kemudian ditandai dengan adanya era Reformasi.

⁶³ *Op.cit*, hlm.132.

⁶⁴ Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu....Loc.cit.*, hlm.150.

Pada awal era reformasi, pemerintah dengan Presiden Habibie sebagai kepala negara saat itu, melaksanakan langkah-langkah baru dalam proses demokratisasi. Langkah yang dilakukan adalah mengesahkan Undang-undang politik yang lebih demokratis sehingga pelaksanaan pemilu pada tahun 1999 menjadi pemilu yang demokratis. Langkah penting lainnya yang dilakukan yaitu penghapusan dwifungsi ABRI yang mana fungsi sosial politik dihilangkan sehingga hanya menjadi satu fungsi yakni fungsi pertahanan.⁶⁵

Dalam proses mewujudkan cita-cita pemeritahan yang demokratis, terobosan penting yang dilakukan adalah amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR hasil pemilu 1999 dalam empat tahap selama empat tahun yakni tahun 1999-2002. Dalam amandemen ini peranan DPR sebagai lembaga legislatif diperkuat, semua anggota DPR dipilih dalam pemilu, pengawasan presiden lebih diperketat, dan hak asasi manusia memperoleh jaminan yang semakin kuat.⁶⁶

Dalam amandemen UUD 1945 pemilihan umum mempunyai bentuk baru yakni pemilihan umum secara langsung untuk memilih Presiden dan wakil Presiden yang dilaksanakan pada tahun 2004 hingga saat ini. Bukan hanya memilih Presiden dan wakil Presiden, namun pemilihan scara langsung juga digunakan untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD. Pembaharuan mengenai pemilu tidak hanya terjadi di tingkat pusat. Di tingkat daerah, jika dulu kepala daerah dipilih oleh DPRD kini kepala daerah dipilih juga melalui pemilihan kepala daerah.⁶⁷

⁶⁵ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar...*, *Loc.cit.* hlm.134.

⁶⁶ *Op.cit.*

⁶⁷ *Op.cit.* hlm.134-135.

Perubahan-perubahan yang dilakukan pemerintah bertujuan untuk memperbaiki sistem demokrasi di Indonesia. Peraturan yang dibuat serta sikap pemerintah mulai menuju kepada kemakmuran dan kedaulatan rakyat. Pemilihan Umum yang dilakukan menunjukkan bahwa pemerintah ingin rakyat terlibat langsung untuk menentukan kearah mana nasib bangsa dan negara Indonesia. Rakyat yang dilibatkan menunjukkan demokrasi sudah mulai berjalan kembali di Indonesia. Pemilihan Umum menjadi wadah yang tepat untuk menampung aspirasi rakyat serta untuk mengetahui seberapa besar demokrasi bisa terlaksana di Indonesia.

B. Pemilihan Umum

Pemilihan Umum atau bisa disebut Pemilu merupakan suatu perwujudan dari kedaulatan rakyat yang ada didalam sebuah negara. Dalam mengisi jabatan-jabatan tertentu dalam pemerintahan, negara dapat menyelenggarakan pemilihan umum. Hal ini bertujuan agar rakyat dapat berperan secara langsung dan nyata untuk menentukan nasib negaranya. Melalui Pemilu, rakyat menyerahkan sebagian kekuasaan dan haknya kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun pemerintahan yang telah dipilihnya. Dengan demikian rakyat dapat menuntut pertanggungjawaban kekuasaan kepada pemerintah apabila terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh wakil rakyat maupun pemerintah.

Pemilu dapat menjadi alat untuk mempengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa). Melalui kegiatan retorika, *public relations*, komunikasi massa, *lobby*, dan lainnya rakyat dapat digiring kearah yang diinginkan oleh pelaku politik yang ingin memiliki kekuasaan di pemerintahan. Hal yang dilarang namun tetap

diperbolehkan dilakukan di negara demokrasi ialah agitasi dan propaganda. Teknik-teknik tersebut dilakukan oleh pelaku politik untuk melakukan kampanye dalam pemilihan umum agar mereka dipilih dan dipercayai oleh rakyat.

Jimly Asshiddiqie mengutarakan, pemilu adalah merupakan cara yang diselenggarakan untuk wakil-wakil rakyat secara demokratis.⁶⁸ Konsep yang diutarakan oleh Asshiddiqie merupakan kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan (*representative democracy*). Wakil-wakil rakyat yang duduk diparlemenlah yang menjalankan kedaulatan rakyat. Tindakan maupun keputusan mereka atas nama rakyat sehingga apa yang mereka kerjakan berdampak kepada kesejahteraan rakyat. Tujuan jangka panjang maupun jangka pendek yang menentukan adalah mereka wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat. Agar wakil-wakil rakyat tersebut benar-benar bertindak atas nama rakyat, maka harus ditentukan sendiri oleh rakyat melalui pemilihan umum. (*general election*)

Dahlan Thaib mengatakan bahwa pemilu adalah suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi.⁶⁹ Melihat dari apa yang disampaikan Dahlan Thaib, pemilu sangatlah penting untuk dilaksanakan di negara yang memiliki prinsip-prinsip demokrasi. Pemilu memiliki peran yang tidak dapat tergantikan untuk menjalankan pemerintahan secara berkala. Prinsip-prinsip pemilu seperti Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, serta Jujur dan Adil merupakan prinsip dasar pemilu yang sudah seharusnya dilaksanakan oleh konstitusi.

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali pers, Jakarta, 2014, hlm. 414.

⁶⁹ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 98.

Undang-Undang nomor 7 tahun 1953 merupakan undang-undang pertama yang mengatur tentang Pemilihan Umum di Indonesia. Meski tidak menjelaskan secara langsung mengenai pemilihan umum, namun undang-undang ini dapat dipastikan sebagai acuan awal terjadinya pemilihan umum di Indonesia. Hal ini ditegaskan didalam undang-undang tersebut pada bagian menimbang:

“bahwa unuk pemilihan anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat perlu, diadakan peraturan undang-undang.”

Undang-undang nomor 1 tahun 1985 mungkin menjadi awal munculnya definisi dari Pemilihan Umum. Perubahan undang-undang ini lebih maju dari sebelumnya, karena pada perubahan tahun 1985, definisi pemilihan umum sudah dimuat di dalam ketentuan pasal 1 yang berbunyi:

“Pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia.”

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum menjadi dasar dari dibentuknya Undang-Undang nomor 1 tahun 1985. Materi Pasal 1, Pasal 2, dan Pasal 3 Ketetapan MPR tersebut, telah tertampung dalam konsideran, batang tubuh dan dalam penjelasan Undang-undang Pemilihan Umum. Agar lebih memantapkan pelaksanaannya, maka dirumuskan dalam batang tubuh Undang-undang ini.

Materi Ketetapan MPR RI yang menjadi dasar pembentukan Undang-undang nomor 1 tahun 1958 adalah sebagai berikut:

- a. Pemilihan Umum sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam Negara Republik Indonesia harus diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Pemilihan umum anggota-anggota DPR, DPRD I dan DPRD II yang sekaligus untuk mengisi susunan keanggotaan Majelis Permusyawaratan

- Rakyat diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali pada waktu yang bersamaan.
- c. Pemilihan umum diikuti oleh tiga organisasi kekuatan sosial politik peserta pemilihan umum yang mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama.

Pengulangan definisi pemilu berlanjut dalam Undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum, tetapi dengan perluasan, Pada undang-undang sebelumnya yaitu UU no 8 tahun 2012, definisi pemilu lebih fokus pada *pelaksanaan kedaulatan rakyat* yang pelaksanaannya dilakukan secara Luber dan Jurdil. Namun pada undang-undang nomor 7 tahun 2017 ini disebutkan jabatan yang diperebutkan oleh pelaku politik, bunyi pasal 1 angka 1 undang-undang ini berbunyi:

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

Ada 16 standar yang dibuat oleh *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (Internasional IDEA) dalam buku *Standar-standar Internasional untuk pemilihan umum* untuk menetapkan pemilihan umum yang demokratis, yakni:

1. Menggunakan standar pemilu yang diakui secara internasional.
2. Harus ada kerangka hukum pemilu yang dimiliki oleh masing-masing negara.
3. Memiliki sistem pemilu yang jelas
4. Ada penetapan batasan
5. Hak untuk dipilih dan memilih
6. Memiliki badan pelaksana pemilu
7. Ada pendaftaran pemilih dan daftar pemilih
8. Akses suara bagi partai politik dan para kandidat
9. Kampanye pemilu yang demokratis

10. Akses ke media dan kebebasan berekspresi
11. Pembiayaan dan pengeluaran kampanye
12. Pemungutan suara
13. Perhitungan dan mentabulasikan suara
14. Ada peranan perwakilan parta dan kandidat
15. Ada pemantauan pemilu
16. Ada kepatuhan terhadap penegakan Undang-Undang Pemilu

Enam belas poin tersebut merupakan standar internasional yang dikeluarkan oleh Internasional IDEA untuk memastikan demokratis atau tidaknya suatu pemilu.⁷⁰

Dengan demikian Pemilu dapat diartikan sebagai kedaulatan rakyat yang memiliki kerangka hukum dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat di negara yang bersangkutan dengan membuka akses seluas-luasnya bagi pemenuhan partisipasi masyarakat guna membentuk pemerintahan yang berdasarkan hukum, maka pemilu yang diselenggarakan harus benar-benar patuh dan taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷¹

C. Komisi Negara

Eksistensi lembaga negara tidak dapat dipisahkan dari keberadaan suatu negara yang berdaulat, yang merupakan alat kelengkapan yang ada dalam suatu negara. Dalam teori hukum tata negara, suatu negara disebut berdaulat apabila memenuhi empat syarat, yaitu ada wilayah tertentu luas dan batasnya, ada rakyat, ada pemerintahan, dan mendapat pengakuan negara lain sebagai negara berdaulat. Begitu pula, eksistensi lembaga negara selaku alat kelengkapan negara berdasarkan

⁷⁰ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018, hlm.15-16.

⁷¹ *Ibid.* hlm. 16.

teori klasik negara meliputi, kekuasaan legislatif, elsekutf, dan yudikatif. Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu melaksanakan tugas dan fungsinya.⁷²

Membahas keberadaan suatu lembaga negara, maka setidaknya perlu memaknai konsep organisasi negara yang terdiri atas dua unsur yang saling berkaitan, yaitu “*organ dan functie*”. *Organ* merupakan bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. Dengan demikian, *organ* adalah mengenai bentuknya, sedangkan *functie* adalah gerakan dari wadah sesuai dengan maksud pembentuknya. Secara konseptual, tujuan dibentuknya lembaga-lembaga negara atau alat kelengkapan negara, selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Secara praktis, fungsi lembaga negara dimaksudkan untuk melaksanakan dasar atau ideologi negara dalam mencapai tujuan negara. Dalam negara hukum yang demokratis, hubungan antara infrastruktur politik (*socio political sphere*) dimana rakyat selaku pemilik kedaulatan (*political sovereignty*) dengan supra struktur politik (*governmental political sphere*) sebagai pemegang atau pelaksana kedaulatan rakyat menurut hukum (*legal sovereignty*), terdapat hubungan yang saling menentukan dan saling mempengaruhi.⁷³

Secara umum pengertian lembaga negara, adalah “lembaga pemerintahan (*civilized organization*) yang dibentuk oleh negara untuk melaksanakan fungsi negara sekaligus menyelenggarakan pemerintahan negara”. Ada lembaga negara

⁷² Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Ctk. Kesatu, Rajawali Press, Jawa Barat, 2018, hlm. 195.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 196.

yang dibentuk dan diberikan kewenangan oleh UUD, ada yang dibentuk atas perintah UUD (organ UUD), ada yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang, serta ada lembaga negara yang dibentuk melalui Keputusan Presiden. Secara sederhana, lembaga negara dapat pula diartikan sebagai organ atau badan kenegaraan yang mengemban fungsi menyelenggarakan pemerintahan negara. Organ negara atau badan negara itulah yang diberikan tugas dan fungsi mengemban sistem penyelenggaraan negara. Lembaga-lembaga negara itu harus bersinergi dan bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama yang ditetapkan dalam konstitusi dan peraturan perundangan di bawahnya. Pada hakikatnya, lembaga negara dalam suatu negara bersifat independen dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan undang-undang merupakan organ undang-undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan peraturan daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.⁷⁴

Jimly Asshiddiqie, dalam satu tulisanya “Menuju Negara Hukum yang demokratis”, mengatakan, dalam upaya memahami lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia hendaknya berpijak pada paradigma baru sistem ketatanegaraan yang telah diwujudkan dalam perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR sejak 1999. Mengingat berbicara mengenai lembaga negara sangat terkait erat dengan kekuasaan. Salah satu unsur utama dalam konstitusi adalah diatur lembaga-

⁷⁴ *Ibid*, hlm 196-197

lembaga negara yang permanen (*permanent institution*). Hal ini dapat dimengerti karena kekuasaan negara pada akhirnya diterjemahkan kepada tugas dan wewenang lembaga negara. Tercapai atau tidaknya tujuan bernegara berujung pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya serta pilihan penyelenggaraan negara dalam bentuk hubungan antar lembaga negara.⁷⁵

UUD 1945 (sebelum perubahan) mengatur tentang kedudukan dan kekuasaan lembaga-lembaga negara, secara keseluruhan, yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Perubahan UUD 1945 yang bersifat mendasar tentu mengakibatkan pada perubahan kelembagaan negara. Hal ini tidak saja karena adanya perubahan terhadap butir-butir ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan negara, tetapi juga karena perubahan paradigma hukum dan ketatanegaraan. Perubahan UUD 1945 ditetapkan empat (4) kekuasaan dengan tujuh lembaga (tinggi) negara sebagai berikut: *Pertama*, kekuasaan *legislatif*, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tersusun atas (a) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); dan (b) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); *Kedua*, Kekuasaan pemerintahan negara (*eksekutif*) yaitu presiden dan wakil presiden; *Ketiga*, Kekuasaan kehakiman (*yudisial*), meliputi (a) Mahkamah Agung (MA); (b)

⁷⁵ Moersidin Moeklas, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Ctk. Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 220-221.

Mahkamah Konstitusi (MK); *Keempat*, Kekuasaan eksaminatif (*inspektif*) yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).⁷⁶

Lembaga negara bantu atau yang melayani sering pula disebut dengan istilah *state auxilliary bodies* mengambil peran penting dalam mewujudkan tujuan nasional.⁷⁷ Lembaga negara bantu atau sering disebut dengan istilah komisi negara ini melaksanakan fungsinya diluar dari tiga lembaga kekuasaan (*trias politica*). Lembaga ini bekerja diluar dari Lembaga Eksekutif, Legislatif maupun Yudikatif. Oleh karena itu, banyak yang menyebut lembaga ini sebagai lembaga negara yang independen. Komisi negara yang bersifat independen pertama kali diperkenalkan oleh Sir Douglas Hague dari Inggris dengan istilah *quasi-autonomous non governmental organization* (QUANGO). Istilah QUANGO ini dipergunakan untuk menggambarkan lembaga yang terbentuk dari kecenderungan pemerintah yang menyerahkan kewenangannya untuk menetapkan atau membentuk badan sendiri (*the agencies produced by the growing trend of government power to appointed or self-appointed bodies*).⁷⁸

Negara Modern menggunakan Komisi Negara sebagai pelengkap lembaga pemerintahannya. Semakin kompleks kegiatan kenegaraan modern, maka semakin banyak lembaga atau alat perlengkapan yang dibutuhkan untuk menjalankan tugas atau fungsi negara. Mengingat peran komisi yang begitu penting, adalah salah satu tujuan utama amandemen UUD 1945 untuk menata keseimbangan (*check and*

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 222-223.

⁷⁷ Sri Soemantri, *Lembaga Negara dan State Auxilliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Surabaya: Departemen Hukum Fakultas Hukum Unair, 2008, hlm. 209.

⁷⁸ Jimly Asshidqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, Jakarta : Sinar Grafika, 2016, hlm. 10-20.

balances) antar lembaga negara lainnya. Hubungan ini ditata sedemikian rupa sehingga tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi saja. Apalagi, *the central goal of a constitution is to create the precondition for well-functioning democratic order*. Dengan penumpukan kekuasaan pada satu institusi, kehidupan ketatanegaraan yang lebih demokratik tidak mungkin diwujudkan.⁷⁹

Tercatat tidak kurang dari 34 organ yang disebutkan keberadaannya dalam konstitusi, adalah berikut ini:

1. Majelis Perusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam BAB III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis Permusyawaratan Rakyat”.
2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara.
3. Wakil Presiden diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945 menegaskan “Dalam melakukan kewajibannya, presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”;
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu Pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3).
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumpirat, yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksanaan yang bersamaan tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden.
6. Menteri Dalam Negeri Sebagai triumpirat menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri triumpirat.
8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara.
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2).
10. Konsul sebagaimana diatur Pasal 13 ayat (1).
11. Pemerintahan Daerah Provinsi diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan ayat (7) UUD 1945.
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.

⁷⁹ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2010, hlm. 18.

14. Pemerintahan Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945.
15. Bupati Kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.
17. Pemerintahan Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan ayat (7) UUD 1945.
18. Walikota Kepala Pemerintahan Daerah Kota dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945
20. Satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.
21. Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Bab VII UUD 1945 dalam Pasal 22B.
22. Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan 22D.
23. Komisi Penyelenggara Pemilu diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.
24. Bank Sentral yang disebut secara eksplisit dalam Pasal 23 UUD 1945.
25. Badan Pemeriksa Keuangan yang diatur tersendiri dalam Bab VIII A.
26. Mahkamah Agung dalam Bab IX Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945.
27. Mahkamah Konstitusi dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945.
28. Komisi Yudisial diatur dalam bab IX Pasal 24B UUD 1945.
29. Tentara Nasional Indonesia dalam UUD 1945 Bab XII Pasal 30 UUD 1945.
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
31. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
32. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945.
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman sebagaimana dimaksud Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

Sehingga, upaya pembentukan alat perlengkapan atau organ baru merupakan *conditio sine qua non* berupa *state auxiliaries* atau *independent bodies* ini muncul karena:

1. Adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya.
2. Adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik. Masalah kedudukannya struktural atau non-struktural, masalah *financing*-nya *budgeter* atau *non-budgeter* (swakelola/mandiri) masalah kepegawaiannya

yang non pns atau semi-volunteer, perlu diposisikan sesuai dengan struktur keadministrasi negaraan yang ingin kita bangun bagi pertumbuhan negara.⁸⁰

3. Menurut Michael R. Asimov, komisi negara atau disebutnya sebagai *administrative agencies*, memiliki pengertian sebagai *units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.*⁸¹

Kecenderungan lahirnya berbagai komisi negara sebenarnya sudah terjadi sejak runtuhnya kekuasaan Presiden Soeharto. Kemunculan komisi negara merupakan konsekuensi proses transisi menuju demokrasi. Berdirinya komisi negara merupakan perkembangan baru dalam sistem pemerintahan. Hal tersebut dilandasi oleh lima hal penting, dimana jika diuraikan sebagai berikut :⁸²

1. Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari risiko campur tangan politik.
2. Adanya keinginan untuk mengatur pasar dengan regulasi yang bersifat non-politik.
3. Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang kedokteran dan hukum.
4. Perlunya pengadaan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis.
5. Munculnya berbagai institusi yang bersifat semi yudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution*/alternatif penyelesaian sengketa).
6. (*alternative dispute resolution*/alternatif penyelesaian sengketa).

Beragamnya komisi negara di Indonesia telah menyebabkan tumpang tindih satu sama lain dalam hal kewenangan fungsi dan peran. Di samping itu, dapat menimbulkan inflasi komisi yang berakibat beban terhadap APBN. Ketidakjelasan komisi negara tersebut secara tidak langsung, akibat ketiadaan konsep ketatanegaraan yang kompeherensif tentang apa dan bagaimana sebaiknya komisi

⁸⁰ Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun Ke- 33 No 3 Juli September 2003, hlm. 280.

⁸¹ Michael R. Asimov, *Administrative Law*, Chicago: The BarBri Group, 2002, hlm. 2.

⁸² Conelis Lay, *State Auxiliary*, Jurnal Hukum Jentera, Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006, hlm. 232-233.

negara. Akhirnya, komisi lahir menjadi buah kebijakan yang bersifat reaktif-responsif, tetapi justru tidak preventif-solutif terhadap masalah kebangsaan.⁸³

Zainal Arifin Mochtar, dalam bukunya mengidentifikasi setidaknya delapan ciri Lembaga Negara Independen di Indonesia setelah perubahan UUD 1945, yaitu bukan merupakan kekuasaan utama, pemilihan pimpinan dengan seleksi, pemilihan dan pemberhentian berdasar aturan, proses deliberasi kuat, kepemimpinan kolektif dan kolegial, kewenangan devolutif untuk *self-regulated*, dan legitimasi dari undang-undang.⁸⁴

Reformasi 1998 menjadi masa transisi politik di Indonesia. Terjadinya reformasi berimplikasi pada penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Masa transisi politik melahirkan dua fenomena yang menarik. *Pertama* munculnya lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen. Ketidakpercayaan publik (*public distrust*) terhadap lembaga-lembaga negara bentukan pemerintah rezim sebelumnya menjadi alasan utama kemunculan lembaga-lembaga baru tersebut. *Kedua*, transformasi lembaga-lembaga negara yang lama menjadi lembaga-lembaga yang bersifat independen. Kerinduan publik akan hadirnya lembaga-lembaga negara yang independen setelah pada rezim sebelumnya absen cukup lama, menjadi faktor pendorong yang sangat kuat terjadi transformasi tersebut. Sebagaimana diketahui pada rezim otoritarian lembaga-lembaga negara cenderung

⁸³ Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2016, hlm. 83.

⁸⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 22.

hanya menjadi alat legitimasi kekuasaan dan selalu berada dibawah intervensi penguasa.⁸⁵

Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan, “pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional,tetap dan mandiri.” Frasa “suatu komisi pemilihan umum” oleh pembuat undang-undang dianggap bukan merujuk pada satu lembaga tertentu: pertama, kata “suatu” didepan “ komisi pemilihan umum” sudah menunjukkan bahwa itu bukan lembaga tertentu; kedua, “komisi pemilihan umum’ ditulis dengan huruf k kecil, p kecil, dan u kecil, sehingga tidak mengacu pada nama lembaga tertentu. Oleh karena itu, melalui undang-undang nomor 12 tahun 2003, lalu dikuatkan oleh undang-undang nomor 22 tahun 2007 dan undang-undang nomor 15 tahun 2011, pembuat undang-undang tidak menetapkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai satu-satunya lembaga penyelenggara pemilu, tetapi juga terdapat lembaga pengawas pemilu, yaitu Panitia Pengawas Pemilihan Umum (panwas pemilu) menurut undang-undang nomor 12 tahun 2003 yang kemudian menjadi badan pengawas pemilihan umum (bawaslu) menurut undang-undang nomor 22 tahun 2007, dan Dewan kehormatan penyelenggara pemilihan umum (DKPP) menurut undang-undang nomor 15 tahun 2011.⁸⁶

KPU merupakan jelmaan dari lembaga pemilihan umum (LPU) yang menjadi penyelenggara pemilu pada zaman orde baru. Jika LPU dipimpin oleh menteri dalam negeri bersama pejabat-pejabat pemerintah, pada masa transisi atau pemilu

⁸⁵ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*,(Norman: University of Oklahoma Press, 1991), hlm. 208-210.

⁸⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham RI, *Tinjauan Terhadap Efisiensi... Loc.cit.*hlm 21.

1999, KPU diisi oleh perwakilan partai politik peserta pemilu dan pemerintah dengan komposisi suara sama: 50%-50%. Keterlibatan partai politik dalam KPU itulah yang menyebabkan KPU gagal mengesahkan hasil pemilu 1999 karena anggota KPU yang berasal dari partai politik menolak mengesahkan hasil pemilu. Pemilu 1999 akhirnya diambil alih oleh presiden selaku penanggungjawab pemilu, dan presiden pula yang mengesahkan hasilnya. Berdasarkan pengalaman ini dan memperhatikan praktek kelembagaan penyelenggara pemilu di negara-negara lain, maka lahirlah pasal 22E ayat (5) UUD 1945.⁸⁷

KPU sendiri terdiri dari komisioner yang mengambil keputusan terkait dengan pembuatan peraturan teknis pemilu, perencanaan dan penganggaran Pemilu, persiapan Pemilu, dan pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilu, serta pelaporan dan evaluasi penyelenggaraan Pemilu. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya KPU dibantu sekretariat jendral. KPU memiliki struktur kebawah yaitu KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS, KPPS. KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menjadi penyelenggara Pilkada, namun demikian menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 juncto Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, penanggung jawab akhir penyelenggaraan Pilkada tetap di KPU. Oleh karena itu, KPU dalam Pilkada tidak hanya membuat peraturan teknis Pilkada, tetapi juga melakukan supervisi dan pengawasan.⁸⁸

Melalui putusan MK nomor 11/PUU-VII/2010 Mahkamah Konstitusi (MK) membenarkan tafsiran pembuat undang-undang, bahwa “suatu komisi pemilihan

⁸⁷ *Op.cit.*

⁸⁸ *Op.cit.* hlm. 22.

umum” bukan merujuk pada satu lembaga, tetapi pada satu kesatuan sistem penyelenggaraan, sehingga jika pembuat undang-undang membentuk Bawaslu maka badan ini harus memiliki kemandirian sebagaimana KPU. Atas dasar putusan ini, Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 menambah tugas dan wewenang Bawaslu untuk terlibat dalam penyelesaian perselisihan antar peserta dan atau antar calon, serta perselisihan administrasi pemilu, yaitu perselisihan yang ditimbulkan oleh ketidakpuasan atas putusan KPU.⁸⁹



⁸⁹ *Op.cit.* hlm. 23.