

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, PEMILIHAN UMUM, PENEGAKAN HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA

1. DEMOKRASI

Diskursus seputar sistem Negara bernama demokrasi seakan tiada habisnya terbukti, pada abad XXI yang dikenal dengan abad kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, demokrasi masih menjadi pilihan utama berbagai Negara di belahan dunia. Bahkan bisa dikatakan, demokrasi menjadi virus yang mendeklarsikan diri sebagai satu-satunya sistem terbaik yang pernah ada.⁴⁴ Hal ini tidak lepas dari peran Amerika Serikat yang selalu gencar mengampanyekan demokrasi sebagai sistem satu-satunya yang membawa kemaslahatan Negara terhadap rakyatnya. Diterimahnya demokrasi sebagai sistem dari sebuah Negara hanya karena demokrasi mencerminkan kemajemukan semua golongan dan menyerukan hidup saling berdampingan satu dengan yang lainnya tanpa adanya diskriminasi ras, agama, maupun golongan.

Kata “demokrasi” selalu menjadi perbincangan hangat di kalangan masyarakat sipil apalagi di kalangan politisi serta menjadi konsumsi publik sehari-hari di negeri ini. Di samping itu, demokrasi seolah-olah

⁴⁴ Runtuhnya Tembok Berlin sebagai pemisah antara Jerman Barat dan Jerman Timur serta tumbanganya Uni Soviet sebagai pemimpin Blok Timur Sosialis menandakan perang dingin antara Blok Barat dan Blok timur sudah berakhir, sehingga konstelasi politik global pun telah bergeser. Hal ini juga menandakan berakhirnya peraturan ideologi besar dunia dan rebutan pengaruhnya terhadap Negara-negara dunia ketiga. Francis Fukuyama melihat kemenangan Blok Barat yang dipimpin Amerika Serikat sebagai kemenangan ideologi kapasitas dan demokrasi liberal. Lihat: Mohtar Maso'ed, *Negara Kapital dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajae, 1999), hlm. 24

tidak lagi menjadi hal yang ambigu, apalagi kran demokrasi melalui reformasi 1998 dibuka seluas-luasnya, dan siapapun bisa mengakses untuk mengamati dan terjun langsung didalamnya.

Dalam perjalanan sejarah bangsa, demokrasi sebenarnya telah lama dianut sebagai sistem ketatanegaraan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Akan tetapi, dalam perjalanannya kemudian demokrasi tidak jarang menuai beragam hambatan atau bahkan ancaman. Salah satu ancaman terbesar yang sedang dihadapi demokrasi Indonesia saat ini adalah keputusan terhadap demokrasi itu sendiri yang belum berbanding lurus dengan tujuannya, serta melemahnya kekuatan gerakan demokrasi dalam berhadapan dengan kekuatan-kekuatan yang anti demokrasi.

Indonesia mengalami kehidupan politik yang demokratis untuk waktu yang tidak terlalu lama. Kehidupan politik demokratis hanya berlangsung antara tahun 1950-1959.⁴⁵ Lemahnya pra-syarat sosial-ekonomi dan infrastruktur ikut mempengaruhi pendeknya usia demokrasi. Demikian pula, tipologi elit politik yang ada belum tertransformasikan dari *disunified elite* ke *consensually unified elite*-suatu kondisi yang menyulitkan tercapainya kesepakatan-kesepakatan yang dinegosiasikan di antara mereka.⁴⁶

⁴⁵ Ahmad Syafii Maarif, *Islam Dan Masalah Kenegaraan: Studi Tentang Peraturan Dalam Konstituante*, (Jakarta: LP3ES, 1985), hlm. 144

⁴⁶ Laith Kubba, "Reconizing Pluralism" *Demokrasi dan agama: Eksistensi Agama dalam Politik di Indonesia*, dalam buku, *Islam Negara dan Civil Society: Gerakan dan Pemikiran Islam Kontemporer*, (Jakarta: PARAMADINA, 2005), hlm. 167

Perjalanan demokrasi di Indonesia mengalami pasang-surut sejak lahirnya Republik ini hingga sekarang. Secara singkat, pasang-surut demokrasi di Indonesia berkaitan erat dengan tingkah laku para elitnya, apakah mereka berhati lapang, atau malah berhati sempit dan tidak bertanggungjawab. Sikap miopik dan parokial ini terutama bersumber pada kondisi lemahnya kultur ke-negarawan-an yang diindap sebagian besar politisi Indonesia.⁴⁷

Indonesia termasuk bangsa yang beruntung karena sejak awal mayoritas rakyatnya telah memilih sistem demokrasi untuk mengatur Negara yang baru lahir. Penduduknya yang mayoritas muslim hampir tidak ada yang alergi terhadap demokrasi, berkat didikan yang diberikan oleh para pemimpinnya (founding fathers). kenyataan ini merupakan modal penting untuk dikembangkan lebih secara bertanggung jawab. Adapun buahnya masih belum seperti yang diharapkan karena kesalahan dan kelemahan pemimpin negeri ini dalam berpolitik. Upaya perbaikan system ini harus dilakukan oleh penerus tanpa merasa bosan, sekalipun pada hasilnya menyakitkan dan melemahkan.⁴⁸

Genderang reformasi yang ditabuh mahasiswa dan berbagai elemen bangsa pada tahun 1998 adalah perjuangan rakyat melepas kekuatan Orde Baru. Barisan pemuda, khususnya para mahasiswa kala itu, merapatkan barisan dalam aksi demokrasi menentang pemerintah, bahkan kemudian

⁴⁷ Ahmad Syafii Maarif, *Islam dalam Bingkai Keindonesiaan dan Kemanusiaan*, (Bandung: Mizan, 2009), hlm.161.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 162

menggulingkannya.⁴⁹ Salah satunya adalah A. Muhaimin Iskandar dan Akbar Tandjung yang masing-masing mengimplementasikan lewat partai politik. A. Muhaimin Iskandar aktif di Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yaitu partai politik yang baru lahir pasca reformasi dan Akbar Tandjung menjadi Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) melalui kendaraan politik Golongan Karya (GOLKAR) yang nota bene-pnya penguasah di era Orde Baru.

Pasca reformasi, Presiden BJ. Habibi memiliki jasa yang cukup besar dalam memberi ruang yang luas bagi perkembangan demokrasi. Hal ini tidak terlepas dari desakan sebagian besar rakyat Indonesia akibat akumulasi kekecewaan terhadap rezim otoriter Soeharto. Melalui pintu demokrasi yang terbuka lebar juga, kekuasaan Habibie tidak dapat dipertahankan pada SU-MPR 1999. Reformasi 1998 dengan demokrasi sebagai agenda utamanya telah membuka babak baru sekaligus menjadi titik balik dalam konstelasi politik nasional menuju ke arah yang lebih sehat, demokrasi dan terbuka.

Terpilihnya GUS DUR dan Megawati secara mengejutkan sebagai pasangan Presiden dan Wakil Presiden pada SU MPR 1999 memberikan langgam kepastian bahwa roda demokratisasi akan terus bergerak.⁵⁰ Terlepas dari berbagai manuver politik yang mengkhawatirkan kehidupan demokrasi, tindakan politik GUS DUR selaku Presiden RI sangat

⁴⁹ Majalah Biografi Politik, volume 1. No. 5, September 2008, hlm 147

⁵⁰ A. Muhaimin Iskandar, *Melampaui Demokrsai: Merawat Bangsa Dengan Visi Ulama*, (Yogyakarta: KLIK R, 2006), hlm. 95

bermakna dalam mematangkan watak dan gerakan demokrasi di tengah kebuntuan demokrasi dimasa-masa sebelumnya. Kesadaran yang mendalam dari segenap elemen bangsa dalam menjalankan nilai-nilai demokrasi yang baik, telah menyelamatkan bangsa kita dari bahaya disintegrasi akibat perbedaan pandangan politik yang tajam.

Harus diakui, demokrasi yang berjalan di Indonesia telah menghasilkan sejumlah kemajuan yang berarti dipandang dari segi procedural. Pemilu Legislatif pemilu Presiden dan wakil Presiden, hingga Pilkada langsung dapat berjalan dengan bebas, transparan, demokratis, dan dalam suasana damai. Kebebasan berpendapat (freedom of expression), kebebasan berserikat (freedom of assembly) dan kebebasan pres (freedom of press) jauh lebih baik dibandingkan masa Orde Baru.⁵¹

Perubahan-perubahan penting dan mendasar tersebut mengakibatkan terciptanya harapan besar masyarakat untuk adanya peningkatan kualitas demokrasi seiring dengan kemajuan prosedur demokrasi. Masyarakat juga mengharapkan pemerintah yang dihasilkan memalui prosedur demokrasi mampu menangkap dan mengartikulasikan kepentingan publik jauh lebih baik dibanding pada masa sebelumnya (baca orde baru), serta menjauhkan diri dari kepentingan-kepentingan kelompok atau golongan tertentu. Namun demikian, dalam realitas harapan-harapan tersebut belum terwujud secara optimal.

⁵¹ As'ad Said Ali, Negara Pancasila: *Jalan Kemashlahatan Berbangsa*. (Jakarta:Pustaka LP3ES Indonesia, 2009), hlm.99

Muncul keluhan bahwa sistem demokrasi yang sekarang berjalan belum banyak memberikan kontribusi terhadap kesejateraan ekonomi dan sosial. Partisipasi rakyat dalam setiap proses pengambilan keputusan-pun nyaris seperti orde Baru, sementara sirkulasi elit politik nasional banyak mengalami perubahan perilaku yang mendasar. Di sisi lain, tiga belas tahun sudah reformasi bergulir ternyata belum mampu membawa bangsa ini keluar dari jeratan krisis multidimensional. Di era transisi ini, rakyat memang menghirup udara kebebasan berpolitik tanpa harus khawatir adanya intimidasi dari korps berseragam loreng. Dua kali pemilu dilaksanakan dan tiga kali terjadi pergantian Presiden-KH. Abdurrahman Wahid (GUS DUR), Megawati Suekarno Putri, dan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), namun faktanya secara substansif belum mampu membawa rakyat beranjak dalam taraf kesejateraan.

Rakyat masih saja hidup dibawah garis kemiskinan, angka pengangguran semakin membengkak, utang luar negeri semakin menumpuk dan budaya korupsi masih saja mewarnai kehidupan elite-elite politik negeri ini.⁵² Pada level formal-prosedural proses demokratisasi di Indonesia yang menggelinding sejak reformasi 1998 sudah mengalami peningkatan yang signifikan. Mulai dari amandemen UUD 1945, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, kepala daerah secara langsung dan pembentukan beberapa institusi demokrasi menjadi landasan yang memadai untuk menompang proses pembaharuan politik dan kelembagaan

⁵² Ibid., hlm.90-100

demokrasi di Indonesia amandemen keempat UUD 1945 telah melahirkan Dewan Perwakilan daerah (DPD) yang diatur dalam BAB VIIA pasal 22C-22D, Mahkamah Konstitusi (MK) diatur dalam BAB IX pasal 24C-25, Komisi Yudisial (KY) diatur dalam BAB IX pasal 24B,⁵³ dan beberapa Komisi Negara lainnya. Tradisi politik yang baru lebih demokratis sudah mulai tumbuh, lembaga-lembaga politik juga mulai ditata lebih baik yang memungkinkan terjadinya percepatan proses konsolidasi demokrasi.

Akan tetapi, lahirnya kultur politik dan institusi-institusi politik demokratis yang tercermin dalam pemilihan presiden langsung, amandemen UUD 1945, dan lain sebagainya tidak berkorelasi dengan meningkatnya kesejahteraan rakyat. Secara substansial, kehidupan masyarakat terutama menyangkut kesejahteraan tidak langsung tidak kunjung membaik. Terbukti dengan angka pengangguran yang tidak bias ditekan, bahkan meningkat.

Sejarah tentang paham demokrasi itu menarik, sedangkan sejarah tentang demokrasi itu sendiri menurut Held membingungkan.⁵⁴ Ada dua fakta historis yang penting

“*pertama*, hampir semua orang pada masa ini mengaku sebagai democrat. 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

⁵³ UUD RI 1945 Pasca Amandemen yang Keempat

⁵⁴ David Held, *Models of Democracy*, diterjemakan oleh Abdul Haris, Akbar Tandjung *Institute*, Jakarta, 2007, Hlm. xxiii

sering berbeda secara substansial. Demokrasi kelihatannya menglegitimasi kehidupan politik modern: penyusunan dan penegakan hukum dipandang adil dan benar jika ‘demokratis’. Pada kenyataannya tidak selalu demikian. Dari zaman Yunani kuno hingga sekarang mayoritas teoritikus di bidang politik banyak melontarkan kritik terhadap teori dan praktik demokrasi. Komikmen umum terhadap demokrasi merupakan fenomena yang terjadi baru-baru ini saja.

Kedua, sementara banyak Negara pada saat ini menganut paham demokrasi, sejarah politiknya mengungkap adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejarah Eropa pada abad ke-20 sendiri menggambarkan 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 dikorbankan dalam perlawanan serupa.”

Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khasanah pemikiran dan preformasi politik di berbagai Negara samapai pada titik temu tentang ini: demokrasi adalah pilihan terbaik dari pilhan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB yakni UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik modern. Studi yang

melibatkan lebih dari 100 orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.⁵⁵ Permasalahan yang sampai belum pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu dalam praktek. Berbagai Negara telah menentukan jalurnya sendiri-sendiri yang tidak sedikit di antaranya justru mempratekkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokratis, kendati di atas kertas menyebutkan “demokrasi” sebagai asasnya yang fundamental.

Oleh sebab itu, studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya.

Ada yang menyebutkan istilah lain untuk demokrasi normatif dan demokrasi empirik yakni sebagai “*essence*” dan demokrasi sebagai “*preformance*” yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi “*das sollen*” dan demokrasi “*das sein*”. Karena sering terjadi persilangan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik itulah maka diskusi-diskusi tentang pelaksanaan demokrasi menjadi obyek

⁵⁵ Afan Gaffar, “Kualitas Pemilu Menentukan Kualitas DPR, Sebuah sketsa”, “Pengantar” dalam Dahlan Thaib dan Ni’matul Huda (ed.) *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam ketatanegaraan Indonesia*, Jurusan HTN Fakultas Hukum UII, Yogyakarta 1992, Hlm. Vi.

yang senantiasa menarik.⁵⁶ Hampir semua teoritis-bahkan sejak zaman klasik-selalu menekankan bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi itu adalah rakyat atau *demos, populous*. Oleh karena itu, selalu ditekankan peranan *demos* yang senyatanya dalam proses politik yang berjalan. Paling tidak, dalam dua tahap utama: *pertama*, agenda *setting*, yaitu tahap untuk memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan, *kedua*, *deciding the outcome*, yaitu tahap pengembalian keputusan.⁵⁷

Berangkat dari pemaknaan yang sama dan karenanya universal, demokrasi substantial, telah memberikan daya pikat normatif. Bahwa dalam demokrasi, mestinya berkembang nilai kesetaraan (egalitarian), keragaman (pluralism), penghormatan atas perbedaan (toleransi), kemanusiaan atau penghargaan atas hak-hak asasi manusia, “kebebasan” tanggungjawab, kebersamaan, atas sebagainya. Secara substantif demokrasi melampaui maknanya secara politis.⁵⁸

Di lain sebagai suatu sistem politik, demokrasi juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi hadir di sini, dan semua itu tidak lepas dari ragam perspektif pemaknaan demokrasi substantial. Yang menjadikan demokrasi berkembang ke dalam banyak model, antara lain karena terkait dengan kreativitas aktor politik di

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, Hlm.6

⁵⁸ Akbar Tandjung, “kata Pengantar” dalam David Held, Op. Cit., Hlm. X.

berbagai tempat dalam mendesain politik Praktik demokrasi prosedural sesuai dengan kultur, sejarah dan kepentingan mereka.

Dalam sejarah teori demokrasi terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik dimana warga Negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik). Konflik ini telah telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi.

Pertama, demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung, suatu sistem di mana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga Negara secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Athena kuno, di 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 tetap menjunjung tinggi ‘aturan hukum’.

Ketiga, demokrasi yang didasarkan atas model atau partai (meskipun sementara orang mungkin meragukan apakah hal ini merupakan suatu model demokrasi juga)

2. Pemilihan Umum (Pemilu)

Pemilihan Umum (pemilu) merupakan salah satu media demokrasi yang digunakan untuk mewujudkan partisipasi rakyat. Pemilu dianggap penting dalam proses dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, Pemilihan Umum sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari suatu negara negara demokrasi, jika melihat hampir seluruh negara demokrasi melaksanakan pemilihan umum.

Dalam negara hukum yang demokratis, kegiatan memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin idialnya dilakukan melalui pemilu dengan berasaskan prinsip pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (LUBERDIL). Namun meskipun prinsip tersebut terus dijadikan pedoman dan asas demokrasi, namun bukan berarti pemilu tidak bebas dari perselisihan-perselisihan lainnya.

Indonesia menjadikan pemilu sebagai bagian yang sangat penting dalam kegiatan bernegara, peraturan tertinggi mengenai pemilu diatur dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 hasil amandemen. Pemilu secara tegas diatur pada UUD 1945 perubahan III, Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, pasal 22E, berikut ini isi adalah pasal tersebut.

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinyatakan pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pelaksanaan Pemilu diselenggarakan dalam beberapa tahapan sebagai berikut.⁵⁹

1. Pemuktahiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih.
2. Pendaftaran peserta Pemilu.
3. Penetapan peserta Pemilih
4. Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan.

⁵⁹ Ketentuan umum pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 *Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD*.

5. Pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota.
6. Masa kampanye.
7. Masa tenang.
8. Pemungutan dan penghitungan suara.
9. Penetapan hasil Pemilu.
10. Pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota.

Pelaksanaan seluruh proses pemilihan umum (Pemilu) di Indonesia melibatkan beberapa pihak yang saling berhubungan satu dengan yang lainnya. Berikut ini adalah penjelasan setiap bagian pihak yang terkait dalam pemilu.⁶⁰

1. Komisi Pemilihan umum (KPU) merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang sifatnya nasional, tetap, dan mandiri.
2. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota merupakan penyelenggara Pemilu ditingkat provinsi dan Kabupaten/Kota.
3. Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) merupakan panitia yang dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota, bertugas untuk menyelenggarakan Pemilu pada tingkat Kecamatan.
4. Panitia Pemungutan Suara (PPS) merupakan panitia yang dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota, bertugas untuk menyelenggarakan pemilu di tingkat Desa/Kelurahan.

⁶⁰ Undang-undang No 2 Tahun 2007 *Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*.

5. Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) merupakan panitia yang dibentuk oleh KPU untuk menyelenggarakan seluruh proses Pemilu di luar negeri.
6. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) adalah kelompok yang dibentuk oleh PPS untuk menyelenggarakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara.
7. Kelompok Penyelenggara Pemungutan suara Luar Negeri (KPPSLN) merupakan kelompok yang dibentuk oleh PPLN untuk menyelenggarakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara di luar negeri.
8. Badan Pengawas Pemilu (Panwaslu) merupakan badan yang bertugas mengawasi penyelenggara Pemilu di seluruh Indonesia.
9. Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota merupakan panitia yang dibentuk oleh Banwaslu dan bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.
10. Panwaslu Kecamatan merupakan panitia yang dibentuk oleh Panwaslu Kabupaten/Kota untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di tingkat Kecamatan.
11. Pengawas Pemilu Lapangan merupakan petugas yang dibentuk oleh Panwaslu Kecamatan, bertugas untuk mengawasi penyelenggara Pemilu di Desa/Kelurahan.

12. Pemilih adalah warga negara Indonesia yang telah berusia sekurang-kurangnya 17 tahun atau telah/sudah pernah menikah dan tidak sedang dicabut hak pilihnya.

13. Peserta Pemilu difungsikan dalam beberapa waktu, diantaranya.

- a. Pada pemilihan anggota DPR, DPRD tingkat 1, dan DPRD tingkat 2 peserta Pemilu adalah partai politik.
- b. Pada Pemilu anggota DPD, peserta pemilu adalah perorangan.
- c. Pada pemilihan presiden/wakil presiden, peserta Pemilu adalah wakil partai politik.
- d. Sedangkan pada pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah, peserta Pemilu adalah wakil partai politik atau perorangan.

Pemilihan umum mengimplikasikan terselenggaranya mekanisme pemerintahan secara tertib, teratur dan damai serta lahirnya masyarakat yang dapat menghormati opini orang lain. Disamping itu lebih lanjut akan lahir suatu masyarakat yang mempunyai tingkat kritisme yang tinggi, dalam arti bersifat selektif atau biasa memilih yang terbaik menurut keyakinannya.

Memperhatikan hal tersebut berarti pemilihan umum adalah merupakan *conditio sine quanon* bagi suatu negara demokrasi modern, artinya rakyat memilih seseorang untuk mewakilinya dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sekaligus merupakan suatu

rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan atau aspirasi masyarakat. Dalam konteks manusia sebagai individu warga negara, maka pemilihan umum berarti proses penyerahan sementara hak politiknya. Hak tersebut adalah hak berdaulat untuk turut serta menjalankan penyelenggaraan negara.⁶¹

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.⁶²

Pemilihan Umum merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk baik dalam jabatan legeslatif maupun eksekutif. Hal ini berarti terdapat berbagai sistem pemilihan umum yang di terapkan di dunia. Landasan berpikinya bahwa dalam menilai sistem pemilu dapat dilihat dari kedudukan kepentingan rakyat itu sendiri.

Apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, sekaligus juga rakyat tidak berhak untuk mencalonkan dirinya sebagai wakil rakyat.

⁶¹ Miriam Budiarjo, *Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global*, (Jakarta: Jurnal Ilmu Politik, No. 10, 1990), hlm. 37

⁶² Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 94.

Berdasarkan pemikiran tersebut, menurut Jimly, sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu: sistem pemilihan mekanis, dan sistem pemilihan organis. Sistem mekanis mencerminkan pandangan mekanis yang melihat rakyat sebagai individu-individu yang sama. Baik aliran liberalisme, sosialisme dan komunisme sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis. Bedanya, liberalisme lebih mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang rakyat sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktual.

Sementara sosialisme dan komunisme lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dengan mengecilkan peranan individu.⁶³ Sedangkan sistem pemilihan yang organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis, fungsi tertentu, lapisan-lapisan sosial, dan lembaga-lembaga sosial. Kelompok-kelompok dalam masyarakat dilihat sebagai suatu organisasi yang berdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme. Dengan demikian, persekutuan-persekutuan itulah yang diutamakan sebagai penyangga dan pengendali hak pilih.

Menurut Ismail Sunni, dalam sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Sedangkan menurut sistem organis, lembaga perwakilan

⁶³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekjend dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2006, hlm.178-179

rakyat kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-persekutuan hidup itu masing-masing. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, sistem mekanis melahirkan parlemen, sedangkan sistem organis menghasilkan dewan korporasi (korporatif). Kedua sistem ini sering dikombinasikan dalam struktur parlemen dua kamar (bikameral).⁶⁴

Sistem pemilihan mekanis biasanya dilaksanakan dengan dua sistem pemilihan umum, yaitu sistem proporsional dan sistem distrik. Menurut Sri Soemantri, sistem pemilihan proporsional adalah suatu sistem pemilihan dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik (organisasi peserta pemilu) sesuai dengan imbalan perolehan suara yang di dapat partai politik peserta pemilu bersangkutan. Oleh karena itu, sistem pemilu ini disebut juga sistem berimbang.⁶⁵

Dalam pemilihan sistem proporsional, wilayah negara merupakan satu daerah pemilihan. Oleh karena itu luasnya wilayah negara dan jumlah warga negara yang cukup banyak, wilayah itu dibagi atas daerah-daerah pemilihan (misalnya beberapa kabupaten/kota digabung menjadi satu daerah pemilihan). Dalam menentukan daerah pemilihan biasanya mempertimbangkan aspek geografis, historis, sosiologis dan kultur. Di dalam satu daerah pemilihan tersebut dibagikan sejumlah kursi untuk diperebutkan sehingga sistem proporsional disebut juga multi *member*

⁶⁴ Ismail Sunny, *Sistem Pemilihan Umum yang menjamin Hak-hak Demokrasi Warga Negara*, dikutip juga dalam Jimly Ashiddiqie, *ibid.*, hlm. 180

⁶⁵ Sri Soemantri M, *Pelaksanaan Pemilu Indonesia (Menelusuri UU Pemilihan dan UU Partai Politik dan Golkar)*, dikutip dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 721

constituency. Di samping itu, dalam sistem pemilihan proporsional sisa suara dari masing-masing peserta pemilu di daerah pemilihan tertentu tidak dapat lagi digabung dengan sisa suara peserta pemilu di daerah lainnya.

Berdasarkan uraian tersebut, maka segi-segi positif dari sistem pemilihan proporsional adalah: (1) suara yang terbuang sangat sedikit; (2) partai-partai politik kecil/minoritas, besar kemungkinan mendapat kursi parlemen. Sedangkan segi-segi negatif dari sistem proporsional di antaranya: (1) sistem ini mempermudah fragmentasi partai politik dan timbulnya partai politik baru, sehingga akan memperbanyak jumlah partai politik dan tidak menjurus ke arah integrasi berbagai macam golongan masyarakat; (2) setiap calon yang terpilih menjadi anggota parlemen merasa dirinya lebih terikat kepada partai politik yang telah memilihnya; (3) banyak partai politik mempersulit dalam membentuk pemerintah yang stabil, lebih-lebih dalam sistem parlementer. Karena pembentukan pemerintah/kabinet harus didasarkan atas koalisi antar dua partai politik atau lebih.⁶⁶

Sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem pemilihan yang wilayah negaranya di bagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di parlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memilih satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai peserta pemilu. Oleh karena itu, sistem ini juga

⁶⁶ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987, hlm. 180

disebut “*single member constituency*”. Untuk menentukan pemenangnya adalah calon yang memperoleh suara terbanyak dalam distrik tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut, maka segi-segi positif dari sistem pemilihan distrik adalah: (1) hubungan antara si pemilih dengan wakilnya sangat dekat, sehingga partai politik tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer dalam distrik tersebut; (2) sistem ini mendorong bersatunya partai-partai politik, karena kursi yang diperebutkan dan calon yang terpilih hanya satu, sehingga beberapa partai politik terpaksa/dipaksa untuk mencalonkan orang yang populer, berkualitas, dan berbakat; (3) sistem pemilihan ini akan mengakibatkan terjadinya penyerderhanaan jumlah partai politik; (4) organisasi penyelenggara pemilihan akan lebih sederhana karena tidak memerlukan banyak orang yang terlibat didalam kepanitiaan, dan proses perhitungan suara bisa dilakukan dengan cepat karena tidak menghitung sisa suara. Sedangkan segi-segi negatif dari sistem pemilihan distrik diantaranya: (1) kemungkinan akan ada suara yang terbuang, bahkan ada kemungkinan calon terpilih adalah calon yang mendapat suara minoritas karena ada penggabungan beberapa partai politik; (2) sistem akan menyulitkan partai-partai kecil dan golongan-golongan minoritas.

Berdasarkan uraian diatas menunjukkan bahwa setiap sistem pemilu selalu mengandung kelebihan dan kelemahannya sendiri-sendiri, tidak ada yang sempurna. Oleh karena itu, sering terjadi negara-negara yang menganut sistem distrik cenderung berusaha untuk mengadopsi sistem

proporsional, tetapi juga ada negara-negara yang biasa dengan sistem proporsional dan banyak mengalami sendiri kekurangan-kekurangannya, cenderung berusaha untuk menerapkan sistem distrik yang dianggapnya lebih baik. Semua pilihan itu tergantung tingkat kebutuhan riil yang dihadapi setiap masyarakat yang ingin mengembangkan tradisi dan sistem demokrasi dan ketatanegaraan yang diterapkan di masing-masing negara.

Dengan demikian, pemilu dapat berperan sebagai media bagi seluruh rakyat Indonesia yang mempunyai hak untuk menentukan pembaharuan-pembaharuan ketatanegaraan. Hal ini sesuai dengan pendapat C.S.T. Kansil bahwa fungsi pemilu, ialah sebagai alat demokrasi yang penggunaannya untuk:

- a. Mempertahan dan mengembangkan sendi-sendi Demokrasi Indonesia.
- b. Mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia).⁶⁷

Jadi, fungsi pemilu merupakan alat, sarana bagi bangsa Indonesia untuk menentukan nasibnya dan menggunakan kedaulatannya untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk sebagai penyambung gagasan dan aspirasi masyarakat. Di samping itu, pemilihan umum juga merupakan lembaga dan sekaligus praktik politik yang mempunyai dua dimensi, pemilu umumnya dimengerti sebagai sarana bagi perwujudan kedaulatan rakyat, ia adalah sarana artikulasi kepentingan warga negara untuk menentukan

⁶⁷ C.S.T. Kansil, *Tata Kehidupan Bernegara*, Jakarta, Pradya Paramita, hlm.11.

wakil-wakil mereka. Dalam pengertian ini, pemilu juga merupakan sarana evaluasi sekaligus kontrol, yang langsung maupun tidak langsung terhadap pemerintah dan kebijakan yang dibuatnya.

Disamping dua dimensi tersebut, pemilu juga dapat dijadikan sebagai salah satu sarana untuk memberikan dan memperkuat legitimasi politik pemerintah, sehingga keberadaan, kebijaksanaan dan program-program yang dibuatnya dapat diwujudkan dengan lebih mudah dan mempunyai ikatan sanksi yang kuat.

3. Penegakan Hukum

Proses pembangunan harus diupayakan agar berjalan secara teratur dan berkelanjutan (*sustainable development*) di setiap sektor dan lintas sektoral. Soerjono Soekanto dalam tulisannya mengemukakan “Pembangunan merupakan perubahan terencana dan teratur yang antara lain mencakup aspek-aspek politik, ekonomi, demografi, psikologi, hukum, intelektual maupun teknologi. Salah satu bagian penting dari gerakan pembangunan adalah pembangunan hukum.

Mengenai pembangunan hukum, Otje Salman dan Anton F. Susanto berpendapat bahwa pembangun hukum ini harus mencakup tiga aspek yang secara simultan berjalan melalui langkah-langkah strategis, mulai dari perencanaan pembuatan aturan (*legislation planning*), proses pembuatannya (*law making procces*), sampai kepada penegakan hukum (*law enforcement*) yang dibangun melalui kesadaran hukum (*law awareness*) masyarakat.

Penegakan hukum merupakan hal yang sangat esensial dan substansial dalam negara hukum sebab sebagaimana yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo bahwa salah satu unsur untuk menciptakan atau memulihkan keseimbangan tatanan di dalam masyarakat adalah penegakan hukum. Satjipto Rahardjo dalam bukunya yang berjudul “Masalah Penegakan Hukum” menyatakan bahwa: Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi (kebijakan) yang membuat keputusan hukum tidak secara ketat diatur undang-undang melainkan juga berdasarkan kebijaksanaan antara hukum dan etika. Oleh karena itu pertimbangan secara nyata hanya diterapkan selektif dalam masalah penanggulangan kejahatan.

Wayne La Favre menjelaskan bahwa “penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Abdulkadir Muhammad dalam bukunya yang berjudul *Etika Profesi Hukum* mengungkapkan bahwa “penegakan hukum dapat dirumuskan sebagai usaha melaksanakan hukum sebagaimana mestinya dan jika terjadi pelanggaran memulihkan hukum yang dilanggar itu supaya ditegakkan kembali.” Lebih lanjut dengan mengutip pendapat Notohamidjojo dikatakan bahwa ada empat norma penting dalam penegakan hukum yaitu kemanusiaan, keadilan, kepatutan dan kejujuran.

Dengan demikian dapat dirumuskan bahwa yang dimaksudkan dengan penegakan hukum adalah bagian dari pembangunan hukum yang mengarah pada upaya-upaya menerapkan hukum untuk mengembalikan keseimbangan dalam tatanan kehidupan masyarakat. Penegakan hukum (*law enforcement*) dibangun melalui kesadaran hukum (*law awareness*) masyarakat. Mengenai kesadaran hukum ini, Ewick dan Silbey membagi kesadaran hukum menjadi tiga bentuk yakni *consciousness as attitude* (kesadaran sebagai sikap), *consciousness as epiphenomenon* (kesadaran sebagai epiphenomenon) dan *consciousness as cultural practice* (kesadaran sebagai praktik kultural). Konsep dari kesadaran sebagai sikap menunjukkan bahwa kelompok-kelompok sosial dari semua ukuran dan tipe (keluarga-keluarga, kelompok-kelompok sebaya, kelompok-kelompok kerja, perusahaan-perusahaan, komunitas-komunitas, institusi-institusi hukum dan masyarakat-masyarakat), muncul dari tindakan-tindakan bersama individu-individu.

Konsep *consciousness as epiphenomenon* (kesadaran sebagai epiphenomenon) memandang kesadaran sebagai produk samping dari operasi struktur-struktur sosial, ketimbang agen formatif dalam membentuk struktur-struktur. Sedangkan konsep *consciousness as cultural practice* (kesadaran sebagai praktik kultural) muncul dari hubungan timbal balik dalam suatu proses sosial. Kesadaran hukum terbentuk di dalam dan diubah oleh tindakan sosial masyarakat. Dengan demikian kesadaran hukum merupakan modalitas fundamental dalam penegakan hukum.

Kualitas penegakan hukum yang dituntut masyarakat saat ini bukan sekadar kualitas formal, tetapi terutama kualitas penegakan hukum secara material/ substansial. Kualitas substantif jelas lebih menekankan pada aspek immateriil/ non fisik dari pembangunan masyarakat/ nasional. Pembangunan nasional tidak hanya bertujuan meningkatkan kualitas masyarakat (lingkungan hidup dan kehidupan) secara materiil, tetapi juga secara immateriil. Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya membangun dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup yang lebih berbudaya dan bermakna. Oleh sebab itu penegakan hukum bukan hanya berada pada dimensi yuridis saja melainkan pada dimensi sosiologis dan filosofis.

Penyimpangan dalam penegakan hukum yang tidak mendasar sama sekali (penyimpangan negatif), akan nampak sebagai penegakan hukum yang bersifat represif. Akan tetapi dapat saja terjadi penyimpangan penegakan hukum dalam rangka untuk mencapai tujuan hukum yang didasari kepentingan umum, merupakan usaha menciptakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) sehingga dalam penegakan hukum dapat saja terjadi sebagai *actual enforcement* yang tidak dapat dihindari. Namun demikian *actual enforcement* dalam hal ini dilakukan semata-mata untuk mengisi kekosongan hukum yang ada.

Hukum berubah mengikuti perubahan masyarakatnya. Ketika masyarakat Indonesia berubah dari masyarakat kolonial menjadi masyarakat nasional yang merdeka maka hukumnya pun mestinya berubah. Hukum kolonial tentu

dimaksudkan untuk melayani kolonialisme, sehingga jika masyarakat kolonial diganti oleh masyarakat nasional yang merdeka maka hukum-hukum kolonial juga harus diubah; jika konfigurasi politik berubah maka karakter-karakter hukum juga berubah sesuai dengan konfigurasi politik yang melahirkannya.

Hukum nasional yang difungsikan sebagai sarana rekayasa sosial demi tercapainya pembangunan seringkali sulit dimengerti dan diterima oleh masyarakat. Masyarakat awam merasa bahwa alam kehidupan mereka tidak lagi bersuasana alam kehidupan kedaerahan setempat yang otonom. Apalagi Penegakkan hukum di Indonesia sudah lama menjadi persoalan serius bagi masyarakat di Indonesia. Bagaimana tidak, karena persoalan keadilan telah lama diabaikan Sehingga menimbulkan akibat-akibat yang serius dalam kontek penegakkan hukum. Para hakim yang notabene merupakan produk dari sekolah-sekolah hukum yang bertebaran di Indonesia tidak lagi mampu menangkap inti dari semua permasalahan hukum dan hanya melihat dari sisi formalitas hukum.

Sehingga tujuan hukum yang sesungguhnya malah tidak tercapai. Indonesia sebagai negara hukum, peran lembaga peradilan adalah mutlak diperlukan. Sebab dengan adanya lembaga peradilan akan dapat mewedahi dan mengimplementasikan berbagai persoalan hukum ke dalam bentuk yang nyata. Dengan demikian, interaksi di dalam peradilan itu akan terjadi proses-proses hukum sebagai salah satu wujud legitimasi atas bergagai perilaku baik dalam hubungan-hubungan individu maupun kelompok sosial masyarakat. Dari perjalanan waktu lembaga peradilan di Indonesia mengalami perubahan-perubahan seiring

dengan perkembangan zaman, baik dari kelembagaannya maupun dalam sistem penegakan hukumnya.⁶⁸

Lembaga peradilan memiliki peranan yang sangat penting dalam rangka penegakan hukum Indonesia, karena lembaga peradilan satu-satunya lembaga formal yang diberi wewenang untuk mengelola semua permasalahan hukum bagi warga negara yang mengalami permasalahan hukum. Lembaga peradilan merupakan bagian dari suatu sistem sosial yang bersama-sama dengan masyarakat mengatur dan menyelesaikan berbagai macam permasalahan yang terjadi, sehingga peran lembaga peradilan harus responsif terhadap dinamika masyarakat. Seperti yang dikemukakan oleh Jeremo Frank, tujuan utama membuat institusi peradilan menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial tidak lain merupakan pencapaian untuk mendorong perluasan fungsi sosial dari hukum itu sendiri. Sehingga nalar hukum yang dijalankan dapat mencakup nilai keadilan sosial.⁶⁹

Terwujudnya penegakan hukum secara proposional dibutuhkan wadah yang namanya lembaga peradilan dan didalamnya terdapat sistem peradilan pidana. Sistem peradilan pidana menjadi komponen penting dalam pencapaian tujuan hukum. Karena sangat pentingnya kedudukan sistem peradilan pidana, Daniel S. Lev mengatakan;

“Di mana nilai-nilai dan mitos kultur menekankan pada cara-cara pengaturan serta hubungan sosial politik yang tidak bertolak dari wilayah

⁶⁸ Ahmad Mujahidin, 2007, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 64

⁶⁹ Philippe Nonet & Philip Selznik, 2007, *Hukum Responsif, ctk. Pertama*, Nusamedia Bandung, hlm. 83

hukum otonom, maka sebagai akibatnya di situ lembaga-lembaga hukum (peradilan) akan kurang dapat mengembangkan kekuasaannya yang mandiri seperti yang dimilikinya di negara-negara Eropa dan Amerika Serikat. Tampilnya kekuasaan-kekuasaan birokrasi yang perkasa sekalipun, yang merupakan unsur-unsur esensial bagi adanya sistem hukum yang kuat, tak akan menciptakan suatu tanggapan umum yang positif terhadap bekerjanya hukum, terutama apabila misalnya nilai-nilai patrimonial juga tetap bercokol dengan kuat.⁷⁰,

Melihat kerangka bangunan hukum, maka bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pengamatan adalah aspek penegakan hukum (*law enforcement*), bagaimana penegakan hukum paling tidak pada pengertian penegakan hukum dalam arti luas yaitu meliputi pelaksanaan dan penerapan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum, serta dalam arti yang sempit merupakan kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan.⁷¹

Perilaku penegak hukum yang nyaris menurutkan rasa keadilan masyarakat, sudah pasti akan berakibat pada peran lembaga peradilan yang terus menerus mengalami krisis kepercayaan oleh masyarakatnya sendiri. Fenomena yang menyebabkam tidak ada lagi kepercayaan publik misalnya kasus-kasus

⁷⁰ Yudi Ktristiana, 2009, *Menuju Kejaksaan Progresif; Studi Tentang Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi*, Antony Lib kerjasama LSHP, Yogyakarta, hlm. 64

⁷¹ Sabian Utsman, 2008, *Menuju Penegakan Hukum Rseponsif*, ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 30

hukum yang terjadi seperti kasus putusan bebas Adelin Lis dalam kasus pembalakan liar.⁷² putusan bebas kasus korupsi kepala daerah dan sebagainya

Kegagalan penegakan hukum di era reformasi karena gagalnya pemerintahan era reformasi untuk mewujudkan nilai-nilai hukum tersebut, dapat dikatakan era reformasi hukum masih sangat miskin implementasi terhadap nilai-nilai moral, dan akan berjarak serta terisolasi dari masyarakatnya.

4. Lembaga Negara

1. Istilah dan Defenisi

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Didalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan Istilah Political Institution, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah staat Organen. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.⁷³

Dalam kamus besar bahasa Indonesia⁷⁴ kata lembaga antara lain diartikan sebagai (1) Asal mula (yang akan menjadi sesuatu); bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) bentuk, rupa, wujud) yang asli; (3) acuan; ikatan (tentang mata cincin dsb); (4) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau suatu usaha ;

⁷² Kompas, Fokus, *Keluar dari Jerat Korupsi*, 28 Juli 2008

⁷³ Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta:2005

⁷⁴ Kamus besar Bahasa Indonesia. Prof Has Natabaya S,H. LLM - Lembaga(tinggi)Negara menurut UUD 1945 dalam Refly Harun ,dkk *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta; Konstitusi Pers, hlm 60-61 dalam ibid hal 29-30

dan (5) pola perilaku kemanusiaan yang mapan ,terdiri atas interaksi sosial berstruktur disuatu kerangka nilai yang relevan.

Menurut kamus Hukum Fockema Andrea yang diterjemahkan Saleh Adwinata dkk, kata organ diartikan sebagai berikut:⁷⁵

Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah organ atau majelis yang terdiri dari organ-organ yang berdasarkan undangundang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan atau merealisasikan kehendak badan hukum.

Secara defenitif, alat-alat kelengkapan suatu negara yang lazim disebut sebagai Lembaga Negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori klasik hukum negara meliputi kekuasaan eksekutif, dalam hal ini biasa Presiden atau Perdana Menteri atau Raja, Kekuasaan Legislatif, dalam hal ini biasa disebut parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat, dan Kekuasaan Yudikatif seperti Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi atau Supreme Court.

Setiap alat-alat kelengkapan negara tersebut biasa memiliki organorgan lain untuk membantu pelaksanaan fungsinya. Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga–lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang

⁷⁵ Ibid hal 30

diadopsi berbeda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang.

Di Indonesia sendiri sekarang telah banyak lahir lembaga-lembaga baru, dalam penjelasannya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) menjelaskan bahwa kelahiran institusi-institusi demokratis dan lembaga-lembaga negara dalam berbagai bentuk merupakan sebuah konsekuensi logis dari sebuah negara demokrasi modern yang ingin secara lebih sempurna menjalankan prinsip Check and balances untuk kepentingan yang lebih besar.

Alasan lain yang membuat maraknya pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru adalah adanya tekanan internal dan eksternal. tekanan internal ini disebabkan adanya gejolak dari dalam struktur politik dan sosial masyarakat negara yang bersangkutan. Dalam konteks Indonesia, kuatnya reformasi politik, hukum, dan sistem kemasyarakatan secara politis dan hukum telah menyebabkan dekonsentrasi kekuasaan negara dan reposisi atau restrukturisasi dalam ketatanegaraan. Adapun tekanan eksternal dapat dilihat dari fenomena gerakan arus global pasar bebas, demokratisasi, dan gerakan hak asasi manusia internasional.⁷⁶

⁷⁶ Ibid hal 59

Dalam kasus Indonesia, ada beberapa hal yang menjadi inti mempengaruhi banyaknya pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen, diantaranya sebagai berikut:⁷⁷

1. Tidak kredibilitasnya lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistematis dan mengakar sehingga sulit untuk diberantas;
2. Tidak independenya lembaga-lembaga negara yang telah ada karena satu atau lain halnya tunduk dibawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lain;
3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi, dan Korupsi Kolusi Nepotisme(KKN);
4. Pengaruh global, dengan pembentukan yang dinamakan auxiliary State agency atau watchdog institutions dibanyak negara yang berada dalam sistuasi transisi menuju demokrasi telah menjadi suatu kebutuhan atau bahkan suatu keharusan sebagai alternatif dari lembaga-lembaga yang ada yang mungkin menjadi bagian dari sistem yang harus direformasi; dan
5. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya persyaratan memasuki pasar global tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada dibawah kekuasaan yang otoriter.

Adapun jenis-jenis Lembaga negara, berdasarkan beberapa penafsiran:⁷⁸

1. Berdasarkan penafsiran luas, mencakup semua lembaga negara yang nama dan kewenangannya disebut dan dicantumkan dalam UUD NRI 1945 48
2. Penafsiran yang membagi lembaga negara menjadi dua golongan yaitu lembaga negara utama (main state's organ) adalah lembaga negara yang dibentuk dan memperoleh kewenangan dari UUD dan merupakan manifestasi dari paham Trias Poltika, adapun lembaga negara pembantu adalah lembaga negara yang dibentuk dan memperoleh kewenangan selain dari UUD dengan maksud untuk memperkuat tiga proses kekuasaan yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
3. Penafsiran gramatikal, dengan merujuk pada ketentuan UUD yang memberikan kewenangan kepada MK untuk

⁷⁷ Pasal 1 ayat (1) UUD 1945

⁷⁸ Lihat Keppres No. 110 Tahun 1999

menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945.

2. Prinsip-Prinsip Pembentukan Lembaga Negara

Pembentukan lembaga-lembaga negara harus mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigma yang jelas sehingga keberadaannya membawa manfaat bagi kepentingan publik pada umumnya dan bagi penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya. Keberadaan dan pembentukan lembaga negara harus mencerminkan:⁷⁹

1. Penegasan prinsip konstitusionalisme

Konstitusionalisme adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintah yang ada dibatasi, sehingga hak-hak dasar warga negara semakin terjamin dan demokrasi semakin terjaga.

2. Prinsip *Cheks and balances*

Prinsip ini menghendaki adanya saling control antara cabang kekuasaan sehingga pemerintahan dijalankan tidak secara totaliter dan menghilangkan praktek-praktek *abuse of power*. Prinsip ini menjadi roh pembangunan dan pengembangan demokrasi.

3. Prinsip Integrasi

Pada dasarnya konsep kelembagaan negara selain harus memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsi-fungsi negara dalam sistem pemerintahan secara aktual. Pembentukan lembaga negara tidak biasa dilakukan secara parsial, keberadaannya harus dikaitkan dengan lembaga-lembaga lain yang telah ada dan eksis. Pembentukan lembaga negara harus disusun sedemikian rupa sehingga menjadi suatu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat, tidak integralnya pembentukan lembaga-lembaga negara dapat mengakibatkan tumpang tindihnya kewenangan antarorgan yang ada sehingga menimbulkan ketidak efektifan penyelenggaraan pemerintahan.

Secara fungsional setiap lembaga negara harus memiliki keterkaitan dengan lembaga negara lain dan jika harus jelas kepada siapa lembaga-lembaga tersebut bertanggung jawab (Akuntabilitasnya). Harus mempertimbangkan aspek kemanfaatan dan dampaknya bagi masyarakat. Jika tidak, pembentukan lembaga-lembaga negara menjadi sia-sia dan hanya akan menghabiskan anggaran negara.

⁷⁹ Amandemen UUD Negara RI tahun 1945

4. Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat

Tujuan pembentukan negara pada dasarnya adalah untuk memenuhi kesejahteraan warganya dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi. Pembentukan lembaga negara harus mempertimbangkan aspek kemanfaatan dan dampaknya bagi masyarakat. Jika tidak, pembentukan lembaga-lembaga negara menjadi sia-sia dan hanya akan menghabiskan anggaran negara.

1. Jenis Lembaga Negara

Sesuai dengan asas negara hukum, setiap penggunaan wewenang harus mempunyai dasar legalitasnya. Sama halnya dengan lembaga-lembaga negara dimana dalam menggunakan wewenangnya harus mempunyai dasar atau pijakan yang jelas apalagi dasar pembentukannya. Dasar pembentukan lembaga negara jika dilihat dari dasar pembentukannya dapat diklasifikasikan menjadi dua kategori, yaitu: Lembaga negara yang dibentuk dan mendapat kewenangan dari UUD NRI 1945 dan lembaga negara yang mendapat kewenangan dari selain UUD NRI 1945. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia/
TAP MPRRI;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang/
Perpu;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden; dan
6. Peraturan Daerah
 - a. Peraturan daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah
Provinsi bersama dengan Gubernur;

b. Peraturan daerah Kabupaten/kota dibuat dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

Berdasarkan hierarki perundang-undangan diatas, maka landasan yuridis pembentukan dan pemberian wewenang lembaga negara dapat digolongkan menjadi tiga, yaitu:

a. Pembentukan Lembaga Negara melalui UUD NRI 1945. Didalam konstitusi ditentukan lembaga negara serta kewenangannya, baik kewenangan antar lembaga negara secara Horizontal maupun secara Vertikal, yaitu berkaitan dengan penggunaan-penggunaan wewenang tersebut kepada rakyat. Beberapa lembaga/organ/fungsi yang disebut dalam UUD NRI 1945:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
- (4) Presiden
- (5) Mahkamah Agung (MA)
- (6) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- (7) Kementerian Negara
- (8) Pemerintah Daerah Provinsi
- (9) Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota
- (10) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi
- (11) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dan Kota
- (12) Komisi Pemilihan Umum
- (13) Komisi Yudisial
- (14) Mahkamah Konstitusi
- (15) Bank Sentral
- (16) Tentara Nasional Indonesia
- (17) Kepolisian Negara Republik Indonesia

(18) Dewan Petimbangan Presiden

b. Pembentukan Lembaga Negara melalui Undang-Undang Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan melalui Undang-Undang:

- (1) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
- (2) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
- (3) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)
- (4) Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU)
- (5) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasai (KKR)

(6) Komisi Nasional untuk Anak (Komnas Anak)

(7) Komisi Kepolisian

(8) Komisi Kejaksaan

(9) Dewan Pers

(10) Dewan Pendidikan

c. Pembentukan Lembaga Negara melalui Keputusan Presiden

Keputusan Presiden dahulunya masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Keputusan Presiden dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu keputusan Presiden yang merupakan pelimpahan wewenang dari norma yang lebih tinggi dan keputusan Presiden yang secara langsung berdasarkan atribusi UUD NRI 1945, Bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif. Beberapa lembaga negara yang kewenangannya diberikan melalui Keputusan Presiden:

(1) Komisi Ombudsman Nasional

(2) Komisi Hukum Nasional

(3) Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.

Ada juga komisi yang telah dilebur dengan lembaga lain, yakni Komisi Pengawasan Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN). Selain komisi diatas ada juga dewan dan satuan tugas yang dibentuk melalui Keputusan Presiden. Jimly

Asshiddiqie mengemukakan.⁸⁰ Corak dan struktur organisasi Negara dewasa ini mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah reformasi tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen dibentuk. Beberapa diantara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan, dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Lembaga tinggi negara yang sederajat dan bersifat Independen, yaitu:
 1. Presiden dan Wakil Presiden;
 2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
 4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
 5. Mahkamah Konstitusi (MK);
 6. Mahkamah Agung (MA);
 7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
- b. Lembaga Negara dan Komisi-komisi negara yang bersifat Independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya seperti:
 1. Komisi Yudisial (KY);
 2. Bank Indonesia (BI) sebagai Bank Sentral;
 3. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
 4. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
 5. Komisi Pemilihan Umum (KPU);
 6. Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD NRI 1945 melainkan hanya dalam Undang-undang, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang *Pro Justisia*, juga memiliki *Constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;

⁸⁰ Mahkamah Konstitusi. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI , 2010, Hal 159-161

7. Komisi pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan Undang-Undang tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945;
 8. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) yang dibentuk berdasarkan Undang-undang, tetapi juga memiliki *constitutional Importance*.
- c. Lembaga-lembaga independen yang dibentuk
- 1). Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
 2. Komisi pengawasan persaingan usaha (KPPU);
 3. Komisi penyiaran Indonesia (KPI)