

BAB III
TINJAUAN TEORITIS TENTANG PENGAWASAN
PEMILU DI INDONESIA

A. Teori Pengawasan

Menurut Kadarisman dalam Jufrizen (2016) “Pengawasan merupakan suatu proses yang tidak terputus untuk menjaga agar pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang tidak menyimpang dari aturan yang telah ditetapkan dalam rangka mencapai tujuan organisasi”.

Menurut Sukarna dalam Jufrizen (2016) “Pengawasan merupakan tindakan-tindakan perbaikan dalam pelaksanaan kerja agar supaya segala kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, petunjuk-petunjuk dan instruksi-instruksi, sehingga tujuan yang telah ditentukan dapat tercapai”.

Menurut Handoko dalam Aediandsyah dalam Jufrizen (2016) Pengawasan adalah kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria norma standar atau rencana-rencana yang ditetapkan Pengawasan yang dilakukan oleh atasan

merupakan pengawasan yang menyeluruh terhadap paksaan kegiatan oleh bawahan dengan maksud agar atasan mengetahui kegiatan nyata dan setiap aspek pelaksanaan tugas atau lingkungan unit organisasi masing-masing dan tidak menyimpang dan upaya pencapaian tujuan serta sasaran yang telah ditetapkan. Bila terjadi penyimpangan atasan segera mengambil langkah-langkah perbaikan seperlunya.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pengawasan menurut Handoko dalam Jurizen¹ (2016) yaitu :

- 1) Kebutuhan manajer untuk mendelegasikan wewenang bila manajer mendelegasikan wewenang kepada bawahannya tanggung jawab atasan itu sendiri tidak berkurang. Satu-satunya cara manajer dapat menentukan apakah bawahan telah melakukan tugas-tugas yang telah dilimpahkan kepadanya adalah dengan mengimplementasikan sistem pengawasan. Tanpa sistem tersebut, manajer tidak dapat memeriksa pelaksanaan tugas bawahan.

¹Handoko, *model lembaga penyelenggara pemilu di dunia, jurnal Lembaga Penyelenggara Pemilu*, (Bandung: Alfabeta, 2014), h.12-15.

2) Perubahan lingkungan organisasi

Berbagai perubahan lingkungan organisasi terjadi terus menerus dan tidak dapat dihindari, seperti munculnya inovasi produk dan pesaing baru. Melalui pengawasan manajer mendeteksi perubahan-perubahan yang berpengaruh pada barang dan jasa organisasi, sehingga mampu menghadapi tantangan atau memanfaatkan kesempatan yang diciptakan perubahan-perubahan yang terjadi.

3) Peningkatan kompleksitas organisasi

Semakin besar organisasi semakin memerlukan pengawasan yang lebih formal dan hati-hati. Disamping itu organisasi sekarang lebih bercorak desentralisasi, dengan banyak agen-agen dan pabrik-pabrik yang terpisah secara geografis, atau fasilitas-fasilitas penelitian yang tersebar luas. Semuanya memerlukan pelaksanaan fungsi pengawasan dengan lebih efisien dan efektif.

4) Kesalahan-kesalahan

Bila para bawahan tidak pernah membuat kesalahan, manajer dapat secara sederhana melakukan fungsi

pengawasan. Tetapi kebanyakan anggota organisasi sering membuat kesalahan-kesalahan, sistem pengawasan memungkinkan manajer mendeteksi kesalahan-kesalahan tersebut menjadi kritis.

B. Teori kekuasaan

Dalam penelitian ini juga merujuk pada beberapa teori penting. Dalam sebuah Negara kekuasaan Negara yang bertumpu pada satu tangan, akan mengakibatkan sang penguasa (raja atau khalifah atau presiden dan apapun istilahnya) berpotensi besar untuk menyalahgunakan kekuasaannya. Maka teori politik menawarkan adanya pemisahan kekuasaan menjadi pembagian kekuasaan, seperti adanya konsep trias politica, yaitu sebagai konsep normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak asasi warga Negara lebih terjamin.²

²Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2017), h.18.

Ikhwanul Muslimin menegaskan bahwa kekuasaan Negara atau kekuasaan politik adalah hal yang memikirkan tentang persoalan-persoalan internal maupun eksternal umat. Secara internal politik berarti mengurus persoalan pemerintahan, menjelaskan fungsi-fungsinya, merinci kewajiban dan hak-haknya, melakukan pengawasan terhadap para penguasa untuk kemudian dipatuhi jika mereka melakukan kebaikan dan dikritik jika mereka melakukan kekeliruan. Namun demikian, sering kali terjadi bahwa penguasa yang telah mabuk kekuasaan sering menganggap kritik sebagai tindakan pengkhianatan, karena dalam bayangan diri penguasa itu telah menjadi personifikasi dari kebenaran itu sendiri.³ Oleh Karena itu, soal ketaatan kepada penguasa hasil konsensus ini, Rasulullah SAW Bersabda: “*Barang siapa yang melepaskan pegangan tangannya dari taat maka Allah SWT menjumpainya pada hari kiamat dengan tanpa hujah baginya. Dan siapa yang mati dan tidak*

³A. Rahman Zainuddin, *Pokok-Pokok Pemikiran Islam dan Masalah Kekuasaan Politik, dalam Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, (Jakarta : Sinar Harapan, 1984), h. 194.

*melaksanakan baiat, maka ia mati dalam keadaan jahiliyah”.*⁴

Mencermati bunyi hadits diatas, agaknya menunjukkan bahwa Rasulullah SAW menegaskan akan pentingnya sebuah sistem kekuasaan dalam suatu komunitas. Kiranya dari sinilah titik tolak akan keniscayaan adanya sebuah institusi Negara sebagai suatu keperluan dasar dalam sistem masyarakat.

Kekuasaan juga diartikan kemampuan mengatasi perlawanan dari orang lain. Untuk memiliki kemampuan ini, ada yang dilakukan secara sah dan ada pula yang tidak sah. Menurut Max Weber, seseorang dikatakan sah untuk berkuasa apabila ia memiliki kewenangan/ otoritas dan legitimasi/ hak dari pihak pemberi kekuasaan. Sedangkan kekuasaan dikatakan tidak sah apabila seseorang mempengaruhi orang lain dengan cara paksaan dan kekerasan. Contoh kekuasaan yang sah dan tidak sah sebagai berikut : kekuasaan yang sah memiliki dimensi

⁴Imam Muslim, *Sahih Muslim*, Juz 3, (Baeriet : Dar Ehya al-Turats al-Arabi, t.th),h. 1478,Hadits no. 1851.

positif yaitu, didukung oleh orang lain, memiliki hak dan wewenang untuk mengatur orang lain. Sedangkan kekuasaan yang tidak sah memiliki dimensi negatif yaitu, menggunakan kekerasan dan paksaan untuk mengatur pihak lain. Sumber-sumber kekuasaan dibawah ini dapat dimiliki oleh individu maupun kelompok:

- Kekuatan militer, dimiliki oleh polisi untuk mampu menguasai kekerasan kriminal.
- Kekuatan ekonomi, seperti tanah, modal yang dapat menguasai tenaga kerja.
- Kekuatan politik, dimiliki politisi dan pejabat Negara yang berwenang atau berhak mengambil keputusan.
- Kekuatan ideologis (tradisional), dimiliki oleh tokoh adat yang menguasai sistem kepercayaan, nilai-nilai moral, pengetahuan agama sehingga mampu melakukan doktrinisasi dan propaganda.⁵

⁵Fitria Dewi Susi, *Sosiologi Politik*, (Yogyakarta: GRE Publishing, 2017),h. 26.

C. Teori Lembaga Negara

Menurut doktrin *Welfare state* (*welvaartsstaat*) atau Negara kesejahteraan, Negara di idealkan untuk menanggapi hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Sampai pertengahan abad ke-20, umat manusia menyaksikan kecenderungan meluasnya dimensi tanggung jawab Negara yang memberikan pembenaran terhadap gejala intervensi Negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas (*intervensionist state*).

Menurut Gerry Stoker⁶, “*both central and local government have encouraged experimentation with non-elected forms of government as a way encouraging the greater involvement of major private corporate sec for companies, banks and building societies in dealing with problems of urban and economic decline.*”

Baik pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah (lokal) sama-sama terlibat dalam upaya eksperimentasi kelembagaan yang mendasar dengan

⁶Gerry Stoker, *The Politics Of Local Government*, 2nd edition (London: The Macmillan Perss, 1991),h. 60-61.

aneka bentuk organisasi baru yang diharapkan lebih mendorong keterlibatan sektor swasta dalam mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam mengatasi persoalan ekonomi yang terus menurun. Masalah sosial, ekonomi dan budaya yang dihadapi juga semakin kompleks, sehingga kita tidak dapat lagi hanya mengandalkan bentuk-bentuk organisasi pemerintahan yang konvensional untuk mengatasinya.

Menurut R. Rhodes, lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama, “pertama, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). Misalnya, *Regional Department of the usaha real-state* diwilayahnya. Kedua, melakukan pemantauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau *policies* pemerintahan pusat. Ketiga, mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat.

Lembaga Negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Kata lembaga Negara berasal dari serapan kata *staatsorgan* dalam Bahasa Belanda atau *political institutions* dalam bahasa Inggris. Dalam bahasa Indonesia, hal ini identik dengan kata lembaga Negara, badan Negara, atau bisa juga disebut dengan organ Negara. Oleh sebab itu, istilah lembaga Negara, organ Negara, badan Negara, ataupun alat kelengkapan Negara sering dipertukarkan satu sama lain.

Untuk memahami istilah organ atau lembaga Negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai the *concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory Of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankannya suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.

Artinya, organ Negara itu tidak selalu berbentuk organic. Disamping organ yang berbentuk organic, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). Disamping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ Negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ Negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu.

Ciri-ciri penting organ Negara dalam arti sempit ini adalah bahwa (i) organ Negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu. (ii) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif, dan (iii) karena fungsinya itu, ia berhak mendapatkan imbalan gaji dari Negara. Dengan demikian, lembaga atau organ Negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat(*officials*),

yaitu jabatan umum, jabatan publik (*public office*) dan pejabat umum, pejabat public (*public officials*).⁷

Istilah lembaga Negara itu sendiri hampir tidak dapat ditemukan dalam berbagai konstitusi yang berlaku di Indonesia. Konstitusi RIS menggunakan istilah “alat-alat perlengkapan federal”. Didalam Bab III Konstitusi RIS disebut bahwa alat-alat perlengkapan federal RIS terdiri atas Presiden, menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung Indonesia, dan Dewan Pengawas Keuangan. UUDS 1950 menggunakan istilah “alat-alat perlengkapan Negara”. Hal ini terlihat dalam Pasal 44 UUDS 1950 yang menyebut alat-alat perlengkapan Negara terdiri atas Presiden dan Wakil Presiden, menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan.

Ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan pun tidak menyebut istilah “lembaga Negara”, sehingga menyulitkan dalam mengidentifikasi dan memakai istilah

⁷Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h.38-40.

“lembaga Negara”. Istilah yang muncul adalah “badan”, missal dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945, “badan” dipergunakan untuk menyebut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Demikian halnya dalam pasal 24 UUD 1945 menyebut “badan” untuk “badan kehakiman”.

Istilah lembaga Negara justru muncul dan banyak dijumpai dalam berbagai ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Istilah lembaga Negara pertama kali muncul dan diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Momorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Ururan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam ketetapan tersebut, terlampir skema susunan kekuasaan Negara Republik Indonesia yang menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi Negara di bawah UUD, sedangkan Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Pertimbangan Agung, dan Mahkamah Agung

sebagai lembaga dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Ketentuan UUD 1945 hasil perubahan pun tidak mencantumkan ketentuan hukum yang mengatur tentang definisi “lembaga Negara”, sehingga banyak ahli hukum Indonesia yang melakukan “ijtihad” dalam mendefinisikan dan mengklarifikasikan konsep lembaga Negara. Satu-satunya “petunjuk” yang diberikan UUD 1945 hasil perubahan adalah Pasal 24 C ayat (1) yang menyebut salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Dalam kamus besar bahasa Indonesia, kata “lembaga” memiliki beberapa arti, salah satu arti paling relevan digunakan dalam penelitian ini adalah badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha. Kamus tersebut juga memberi contoh frase yang

menggunakan kata lembaga, yaitu “lembaga pemerintah” yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Apabila kata “pemerintah” diganti dengan kata “Negara”, maka frase “lembaga Negara” diartikan sebagai badan-badan Negara disemua lingkungan pemerintahan Negara (khususnya di lingkungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif).⁸

D. Pemilu

1. Pengertian Pemilu

Pemilihan umum dapat dikatakan sebagai sebuah aktivitas politik dimana pemilihan umum merupakan lembaga sekaligus juga praktis politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan, seperti yang telah dituliskan diatas bahwa di dalam Negara demokratis, maka pemilihan umum merupakan salah satu unsur yang sangat vital, karena salah satu parameter mengukur demokratis tidaknya suatu

⁸Dr. Isharyanto, S.H.,M.Hum, *Hukum Kelembagaan Negara* (Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, 2015), h. 4-5.

Negara adalah dari bagaimana perjalanan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh Negara tersebut. Demokrasi adalah salah satu bentuk pemerintahan oleh rakyat.⁹

Implementasi dari pemerintahan oleh rakyat tersebut adalah dengan memilih wakil rakyat atau pemimpin nasional melalui mekanisme yang dinamakan dengan Pemilihan Umum, jadi Pemilihan Umum adalah satu cara untuk memilih wakil rakyat.

Sebagai suatu bentuk implementasi dari demokrasi, pemilihan umum selanjutnya berfungsi sebagai wadah yang menyaring calon-calon wakil rakyat ataupun pimpinan Negara yang memang benar-benar memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk dapat mengatasnamakan rakyat. Selain dari pada sebagai suatu wadah yang menyaring wakil rakyat ataupun pemimpin nasional, pemilihan umum juga terkait dengan prinsip Negara hukum (*Rechtstaat*), karena melalui pemilihan umum

⁹C.S.T. Kansil, *Dasar-dasar Ilmu Politik*(Yogyakarta: UNY Press, 1986),h.47.

rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang berhak menciptakan produk hukum dan melakukan pengawasan atau pelaksanaan kehendak-kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat tersebut.¹⁰ Dengan adanya pemilihan umum, maka hak asasi rakyat dapat disalurkan, demikian juga halnya dengan hak untuk sama di depan hukum dan pemerintahan.

Pemilihan umum ternyata telah menjadi suatu jembatan dalam menentukan bagaimana pemerintahan dapat dibentuk secara demokratis. Rakyat menjadi penentu dalam memilih pemimpin maupun wakilnya yang kemudian akan mengarahkan perjalanan bangsa. Pemilihan umum menjadi seperti *transmission of belt*, sehingga kekuasaan yang berasal dari rakyat dapat berubah menjadi kekuasaan Negara yang kemudian menjelma dalam bentuk wewenang-wewenang pemerintah untuk memerintah dan mengatur rakyat. Dalam sistem politik, pemilihan umum bermakna sebagai saran penghubung

¹⁰Cholisin, dkk. *Pengantar Ilmu Politik (Introduction to Political Science)*, (Jakarta: PT Graha Grafindo, 2007),h. 95.

antara infrastruktur politik dengan suprastruktur politik, sehingga memungkinkan terciptanya pemerintahan dari oleh dan untuk rakyat.

2. Sejarah Pemilu di Indonesia

Sepanjang sejarah Indonesia, telah diselenggarakan 11 kali pemilu anggota lembaga legislatif yaitu pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 2004, 2009, dan 2014.¹¹ Pemilu pertama dilaksanakan pada tahun 1955 dan bertujuan untuk memilih anggota-anggota DPR dan Konstituante. Pemilu ini seringkali disebut dengan Pemilu 1955, dan dipersiapkan di bawah pemerintahan Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo. Namun, Ali Sastroamidjojo mengundurkan diri dan pada saat pemungutan suara, kepala pemerintahan telah dipegang oleh Perdana Menteri Burhanuddin Harahap.

Pemilu berikutnya diselenggarakan pada tahun 1971, tepatnya pada tanggal 5 Juli 1971. Pemilu ini adalah

¹¹ Wikipedia, pemilu di Indonesia, [#Sejarah](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Indonesia), diunduh pada 20 Oktober 2020, Pukul 14.03.

Pemilu pertama setelah orde baru, dan diikuti oleh 9 Partai Politik dan 1 organisasi masyarakat. Lima besar dalam Pemilu ini adalah Golongan Karya, Nahdatul Ulama, Parmusi, Partai Nasional Indonesia, dan Partai Syarikat Islam Indonesia. Pada tahun 1975, melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar, diadakanlah fusi (penggabungan) partai-partai politik, menjadi hanya dua partai politik (yaitu Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia) dan satu Golongan Karya. Pemilu-pemilu berikutnya dilaksanakan pada tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Pemilu-pemilu tersebut ke semuanya dimenangkan oleh Golongan Karya.

Pemilu berikutnya, sekaligus Pemilu pertama setelah runtuhnya orde baru, yaitu Pemilu 1999 dilaksanakan pada tahun 1999 (tepatnya pada tanggal 7 Juni 1999) dibawah Pemerintahan Presiden BJ. Habibie dan diikuti oleh 48 partai politik. Lima besar Pemilu 1999 adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai

Golkar, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Kebangkitan Bangsa, dan Partai Amanat Nasional. Walaupun Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan meraih suara terbanyak (dengan perolehan suara sekitar 35 persen), yang diangkat menjadi presiden bukanlah calon dari partai ini, yaitu Megawati Soekarnoputri, melainkan dari Partai Kebangkitan Bangsa, yaitu Abdurrahman Wahid (pada saat itu, Megawati hanya menjadi calon presiden). Hal ini dimungkinkan untuk terjadi karena Pemilu 1999 hanya bertujuan untuk memilih anggota MPR, DPR, dan DPRD, sementara Pemilihan Presiden dan wakilnya dilakukan oleh MPR.

Pada pemilu 2004, selain memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, rakyat juga dapat memilih anggota DPD, suatu lembaga perwakilan baru yang ditunjukan untuk mewakili kepentingan daerah.

Pemilihan umum presiden dan wakil presiden (pilpres) pertama kali diadakan dalam Pemilu 2004. Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama di mana para

peserta dapat memilih langsung presiden dan wakil presiden pemilih mereka. Pemenang pilpres 2004 adalah Susilo Bambang Yudhoyono, pilpres ini dilangsungkan dalam dua putaran, karena tidak ada pasangan calon yang berhasil mendapatkan suara lebih dari 50%. Putaran kedua digunakan untuk memilih presiden yang diwarnai persaingan antara Yudhoyono dan Megawati yang akhirnya dimenangi oleh pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla.

Pilpres 2009 diselenggarakan pada 8 Juli 2009. Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono berhasil menjadi pemenang dalam satu putaran langsung dengan memperoleh suara 60,80%, mengalahkan pasangan Megawati Soekarnoputri dan Prabowo Subianto dan Muhammad Jusuf Kalla dan Wiranto. Pilpres 2014 diselenggarakan pada 9 Juli 2014. Pasangan Joko Widodo dan Jusuf Kalla berhasil menjadi pemenang dalam satu putaran langsung dengan suara sebesar 53,15%

mengungguli pasangan Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa.

E. Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari penggalan kata Yunani “*demos*” yang berarti “*rakyat*” dan kata “*kratos*” atau “*cratein*” yang berarti “*pemerintahan*”, sehingga kata “demokrasi” berarti suatu “pemerintahan oleh rakyat”¹². Kata “pemerintahan oleh rakyat” memiliki konotasi (1) suatu pemerintahan yang “dipilih” oleh “rakyat” dan (2) suatu pemerintahan “oleh rakyat biasa” (bukan oleh kaum bangsawan), bahkan (3) suatu pemerintahan oleh rakyat kecil dan miskin (*governments by the poor*) atau yang sering di istilahkan dengan “*wong cilik*”. Namun demikian, yang penting bagi suatu demokrasi bukan hanya siapa yang memilih pemimpin, tetapi juga cara dia memimpin. Sebab jika cara memimpin Negara tidak benar, baik karena rendahnya kualitas dan komitmen

¹²Dr. Munir Fuady, SH., MH., LL.M., *Konsep Negara Demokrasi*(Bandung: PT Refika Aditama, 2010),h. 1-3.

moral dari sang pemimpin itu sendiri, maupun karena budaya masyarakat setempat yang tidak kondusif, maka demokrasi hanya berarti pemolesan dari tirani oleh kaum bangsawan menjadi tirani oleh masyarakat bawah. Dan hal tersebut sama saja bahayanya, bahkan lebih berbahaya sebagaimana telah ditunjukkan oleh sejarah demokrasi. Bukanlah tirani-tirani kejam seperti Hitler (Jerman), Lenin (Rusia), Stalin (Rusia), Mao Tse Dong (Cina), Polpot (Kamboja), Idi Amin (Uganda), Ferdinand Marcos (Filipina), Soeharto (Indonesia), semua bukanlah berasal dari golongan bangsawan tetapi berasal kelas masyarakat biasa.

Sebenarnya, yang dimaksud dengan demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu Negara dimana semua warga Negara secara memiliki hak, kewajiban, kedudukan dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan Negara, dimana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan Negara atau mengawasi jalannya

kekuasaan Negara, baik secara langsung misalnya melalui ruang-ruang publik (*public sphere*) maupun melalui wakil-wakilnya yang telah dipilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam Negara tersebut berasal dari rakyat (*form the people, by the people, to the people*). Karena itu sistem pemerintahan tirani, otokrasi, despotisme, totaliterisme, aristokrasi, oligarki, dan teokrasi.

Selain itu, beberapa ahli telah memberikan pengertian kepada demokrasi, antara lain sebagai berikut:¹³

1. Pendapat Joseph Schmeter

Demokrasi adalah suatu perencanaan institusional untuk mencapai suatu putusan politik di mana para individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.

¹³Ubaedillah,A, dan Abdul Rozak, *Demokrasi. Hak-Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Kencana, 2008),h. 39.

2. Pendapat Sidney Hook

Yang dimaksud dengan demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan di mana putusan-putusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.

3. Pendapat Philippe C. Schmitter

Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan di mana pemerintahan dimintakan tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga Negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.

4. Pendapat Henry B. Mayo

Yang dimaksudkan dengan demokrasi adalah suatu sistem di mana kebijakan 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.

Karena demokrasi dengan berbagai pernik-perniknya berupa pelaksanaan konsep perwakilannya, partisipasi rakyat dalam pemerintahan, pelaksanaan *rule of law*, perlindungan hak asasi manusia, pelaksanaan kesejahteraan rakyat, konsep *fair play* dalam pemerintahan, dan sebagainya telah menjadi kebutuhan masyarakat secara universal, maka dapat dipastikan bahwa demokrasi dengan berbagai konsepnya itu akan selalu mendominasi kehidupan bernegara bagi masyarakat.¹⁴

2. Sejarah Demokrasi

Konsep demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan di dunia ini tidaklah jatu dari langit, tetapi dia memiliki riwayat dan proses yang panjang dalam sejarah politik dan pemerintahan, mengikuti alur-alur dan pasang surut pola

¹⁴ Dr. Munir Fuady, SH., MH., LL.M., *Konsep Negara Demokrasi*, ...
...,h. 2-3

pikir dari umat manusia di dunia ini. Karena itu, tentang perkembangan sistem demokrasi di dunia ini adalah sejarah tentang pasang surut dan seringkali dihiasi oleh darah, air mata, dan kematian tragis yang tidak seharusnya terjadi. Pasang surutnya perkembangan demokrasi di dunia dapat terlihat misalnya ssetelah berkembangnya konsep demokrasi di zaman Yunani dan Romawi, kemudian dunia sama sekali tertutup bagi penerapan demokrasi yang terjadi cukup lama yakni di sepanjang zaman pertengahan. Bahkan di zaman modern di abad ke-20 juga terjadi titik nadir perkembangan dan penerapan konsep demokrasi di wilayah-wilayah tertentu, seperti yang terjadi di Jerman, Jepang, Italia, Rusia, Cina, dimasa sebelum bahkan juga setelah perang dunia 1 dan 2.

Sekarang ini saja, dizaman yang sudah cukup maju ketika suatu Negara menerapkan prinsip-prinsip yang tidak demokratis, tidak otomatis masyarakat akan menolaknya. Misalnya ketika George W. Bush (seorang presiden dari Negara yang masyarakatnya sangat sadar

demokrasi) bersama negara sekutunya, menyerang Irak, sebuah Negara kecil yang merdeka tanpa alasan yang jelas kecuali alasan yang sentimental tidak logis dan tidak nyata, tetapi dunia tidak berbuat apa-apa. Bahkan banyak masyarakat dunia yang gembira sambil bertepuk tangan. Demikian juga ketika pemerintah Amerika Serikat dibawah pemerintahan George W. Bush, yang membuat suatu penjara khusus bagi musuh-musuhnya di Guantanamo Bay, yang berisikan lupa dan nestapa para tahanan akibat penganiayaan fisik dan psikis yang biadab oleh tentara-tentara Amerika Serikat.¹⁵

Sejarah demokrasi telah membuktikan bahwa demokrasi adalah pilihan satu-satunya yang terbaik bagi kehidupan dan kelangsungan suatu bangsa dan Negara di dunia ini. *The only game in town*. Tidak ada alternative lain yang mampu menandinginya. Karena itu, di sepanjang sejarah dunia demokrasi tidak memiliki lawan tanding yang setara. Hanya teori, konsepsi dan aplikasi

¹⁵Dr. Munir Fuady, SH., MH., LL.M., *Konsep Negara Demokrasi, ...*,h. 61-63

demokrasi yang sering kali berubah-ubah dari masa kemasa bahkan salah satu dari pencetus pertama demokrasi klasik, yakni Plato mulanya sempat ragu dengan konsep demokratis.

Bukanlah di awal-awal kehidupannya, Plato tidak mendukung konsep demokrasi, apalagi setelah melihat gurunya (Socrates) dihukum mati atas putusan dari pengadilan rakyat yang putusannya diambil dengan suara terbanyak. Awalnya, Plato menginginkan suatu sistem pemerintahan yang dipimpin oleh seorang bijak (raja yang berfilsafat), dengan kekuasaan yang besar dan luas, dan kehidupan masyarakat yang terancang dengan baik (*planned society*). Tetapi kemudian, seperti terlihat dalam bukunya *Tentang Hukum (The Laws)*, dan tidak luas, tetapi pemerintahan dengan kekuasaan terbatas, yakni kekuasaan yang dibatasi suatu konstitusi. Pada pertengahan hidupnya Plato telah meninggalkan konsepnya tentang *the Philosopher King* dan *the Planned Society* tersebut.

Memang ajaran-ajaran dari Socrates, Plato, dan Aristoteles tentang demokrasi berbeda secara prinsipil dari ajaran-ajaran sebelumnya, dan memutus mata rantai dari ajaran-ajaran sebelumnya tersebut. Ajaran-ajaran tentang demokrasi yang sudah di praktikkan sebelumnya selama ribuan tahun seperti yang terjadi di Mesir kuno, dalam kebudayaan *Crete*, di Balbilonia, bahkan dibanyak Negara-negara di dunia dibagian Timur dan Selatan masih di praktikkan sampai saat ini.

Demokrasi itu juga suatu metode atau cara untuk mengatur tata tertib masyarakat dan juga untuk mengadakan perubahan masyarakat, menentukan corak kebudayaan sendiri, menentukan kebebasan bergerak, menyatakan pendapat dan tulisan, menentukan kebebasan pers, berkumpul, menganut agama atau kepercayaan dan keyakinan masing-masing dan sebagainya.

Perkembangan zaman memengaruhi pasang surut demokrasi di Indonesia. Tahun berganti tahun, presiden pun terus berganti, tetapi Indonesia masih berkuat dengan

permasalahan demokrasi. Memang tidak mudah bagi bangsa Indonesia membentuk demokrasi yang sesuai dengan kondisi geografis dan sosiologis. Keanekaragaman telah menjadi bagian tidak terpisahkan dari kehidupan bangsa Indonesia.¹⁶

Keragaman bangsa Indonesia sesungguhnya menjadi ciri dari demokrasi Indonesia. Masyarakat menempatkan keragaman sebagai bagian untuk mempersatukan bangsa Indonesia. Sikap peduli dan toleransi menjadi dasar dalam mewujudkan kehidupan demokrasi yang dilandaskan pada keragaman bangsa. Sikap peduli dan toleransi harus terus dikembangkan dan ditanamkan dalam benak setiap bangsa Indonesia. Hal ini penting agar kehidupan demokratis bisa tercapai dan keragaman bisa terjaga dengan baik.

a. Masa Demokrasi awal Kemerdekaan (1945-1959)

Perjuangan bangsa Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahan di awal

¹⁶C.S.T. Kansil dan Christine S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 2*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003), h.42-45.

kemerdekaan memang tidak mudah. Diperlukan sumber daya manusia yang cakap dan pandai tentang pengelolaan Negara. Hal ini sangat penting agar pengelolaan Negara bisa berjalan lancar. Akan tetapi, pengetahuan tentang ketatanegaraan Indonesia ternyata tidak begitu memuaskan. Salah satu faktor yang mengakibatkan kurang berjalannya sistem pemerintahan kala itu bukan karena pengaruh bangsa penjajah, yang terpenting yaitu munculnya perbedaan paham di kalangan bangsa Indonesia sendiri tentang konsep bernegara. Secara umum, dalam periode 1945-1959 terjadi perubahan konstitusi yang berdampak pada perubahan sistem pemerintahan. Merujuk pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen sistem pemerintahan Indonesia seharusnya menganut sistem presidensial. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya bermuansa parlementer.

Sistem politik di awal masa kemerdekaan Indonesia memang dianggap masih prematur. Walaupun begitu, bangsa Indonesia terus berupaya menyelenggarakan pemerintahan yang baik. Hal ini dapat ditinjau dari hak politik menyeluruh, adanya pembatasan kekuasaan presiden, dan terbentuknya partai politik. Semua itu merupakan hal-hal fundamental yang terjadi pada masa awal kemerdekaan. Ketiga hal itu berdampak pada proses pembentukan demokrasi Indonesia sampai saat ini. Jadi, tindakan apa yang dilakukan para pendiri Negara terdahulu menjadi sejarah proses demokrasi Indonesia.

b. Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Dibuatnya Dekret Presiden 5 Juli oleh Soekarno menjadi awal pembentukan sistem demokrasi yang dikenal dengan masa demokrasi terpimpin. Kata pemimpin dapat dimaknai dengan proses penyelenggaraan Negara yang di pimpin oleh seorang

yang kuat. Dialah yang memiliki kekuasaan penuh atas Negara, baik ranah eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Jadi, dapat dipastikan bahwa pada masa demokrasi terpimpin sistem trias politika tidak berjalan sebagaimana mestinya karena semua kendali ada di satu tangan yaitu, presiden.

Pandangan yang baru saja dikemukakan ternyata berbeda dengan penguasa pada saat itu. Penguasa membentuk ketetapan MPRS No.III/1963 yang mengangkat Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup. Dengan adanya ketetapan MPRS tersebut menjadikan Presiden Soekarno memiliki jabatan presiden seumur hidup. Hal ini jelas bertentangan dengan konstitusi yang dibatasi minimal lima tahun. Karena pemerintahan yang bersifat terpimpin serta pendidikan politik dan demokrasi yang kurang akhirnya disahkanlah ketetapan MPRS tersebut sebagai dasar hukum bagi jabatan presiden. Secara ilmu ketatanegaraan, sesungguhnya apa yang terjadi

pada saat itu bertentangan dengan norma dan asas hukum karena Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berkedudukan lebih tinggi dari pada ketetapan MPRS.

c. Masa Demokrasi Pancasila (1965-1998)

Pergantian masa dari demokrasi terpimpin ke demokrasi Pancasila seakan-akan memberikan harapan baru kepada bangsa Indonesia, selama ini bangsa Indonesia dianggap salah dalam melaksanakan demokrasi yang sesuai konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen. Dengan adanya semangat kembali kepada Pancasila, harapan ini direalisasikan oleh pemerintah dengan melakukan usaha meluruskan kembali penyelewengan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen yang terjadi pada masa demokrasi terpimpin.

Ketetapan MPRS No. III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Soekarno telah dibatalkan dan jabatan presiden kembali menjadi jabatan efektif setiap lima tahun. Ketetapan MPRS No. XIX/1966 telah menentukan ditinjau kembali produk-produk legislatif dari masa demokrasi terpimpin dan atas dasar itu Undang-Undang No. 19/1964 telah diganti dengan UU No. 14 Tahun 1970 yang menetapkan kembali ke asas kebebasan badan-badan peradilan. Dewan Perwakilan Rakyat diberikan hak kontrol di samping tetap memiliki fungsi membantu pemerintah, pimpinan DPR tidak lagi berstatus sebagai menteri.

d. Masa Reformasi (1998-Sekarang)

Berakhirnya masa pemerintah Orde Baru membuka sejarah bagi bangsa Indonesia. Semangat demokrasi kembali mengemuka. Reformasi politik dan segala bidang kehidupan mulai ditata ulang sesuai Pancasila. Presiden Habibie sebagai orang

yang menggantikan jabatan Soeharto dianggap sebagai presiden yang akan memulai langkah-langkah demokratisasi dalam Orde Reformasi.

Gegap gempita demokrasi terus mengemuka sampai pada upaya Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Reformasi yang terjadi pada tahun 1998 telah menjadi sejarah yang penting bagi bangsa Indonesia. Reformasi tersebut menunjukkan bahwa rakyat memiliki kekuasaan di Negara Indonesia. Pemerintah hanya sekadar pihak yang menerima kekuasaan sebagaimana dalam teori perjanjian.

Perjalanan reformasi di Indonesia masih berjalan sampai saat ini. Perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengubah struktur ketatanegaraan Indonesia. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang awalnya sebagai lembaga tertinggi Negara berubah statusnya sebagai lembaga tinggi Negara. Kedudukan

MPR saat ini sejajar dengan lembaga tinggi yang lain seperti BPK, Presiden, DPR, DPD, MA, dan MK. Perubahan juga terjadi di lingkungan yudikatif. Kekuasaan yudikatif bersifat mandiri dan independen tidak berada dibawah eksekutif, bahkan lembaga yudikatif memiliki peradilan baru yang disebut Mahkamah Konstitusi. Tugasnya sebagai penjaga konstitusi dan ketatanegaraan Indonesia. Perubahan yang paling mendasar terjadi dilingkungan eksekutif, Presiden dan Wakil Presiden pun dibatasi maksimal dua periode.¹⁷

F. Pengawasan Pemilu

Bawaslu sebagai sebuah lembaga penyelenggaraan Negara yang diberi tugas dan kewenangannya khusus dalam aspek pengawasan pemilu yang mana di dalamnya terdapat tugas pencegahan pelanggaran pemilu, sangat berkepentingan terhadap partisipasi masyarakat dalam agenda pengawasan pemilu. Diantara kepentingan paling

¹⁷Suryana Yana, *Demokrasi Di Indonesia Dalam Lintasan Waktu*, (Klaten : Cempaka Putih, 2019),h 19-36

nyata bersama masyarakat adalah pengawasan pemilu akan mitra dalam pengawasan, karena semakin banyak yang terlibat dalam pengawasan penyelenggaraan pemilu maka semakin sedikit potensi kecurangan yang akan terjadi dan kualitas pemilu akan semakin baik.

Undang-undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah mengamanatkan kepada Bawaslu untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu. Penguatan kelembagaan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu sangat diperlukan dari sisi procedural, namun juga sangat penting adalah keterlibatan masyarakat untuk aktif berpartisipasi di dalam proses Pemilu baik sebagai pengguna hak pilih, melakukan pendidikan politik sesama, membantu pengawasn Pemilu, dan sebagainya dalam rangka kontrol dari publik untuk menjaga suara dan kedaulatan rakyat di dalam penyelenggaraan Negara.¹⁸

¹⁸Arsip Bawaslu Kota Serang, *Panduan Forum Warga Pengawasan Pemilu*.

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul era 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga Negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante.

Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan, walaupun ada gesekan terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu 1955 merupakan Pemilu di Indonesia yang paling ideal.

Kelembagaan Pengawasan Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia

Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai kooptasi oleh kekuatan rezim penguasa.

Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas Pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan Pemilu yang terjadi Pemilu 1977 jauh lebih pasif. Protes-protes ini lantas di respon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan “kualitas” Pemilu 1982. demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga memperkenalkan adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggaraan Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga Penyelenggaraan Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggaraan Pemilu sebelumnya, yakni LPU merupakan bagian Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan Kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri

dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) ditingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen Pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu.

Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat Provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.¹⁹

¹⁹Bawaslu, *Sejarah Pengawasan Pemilu di Indonesia*, <http://pl.bawaslu.go.id/pages/read/sejarah-pengawasan-pemilu>, diunduh pada 7 November 2020, pukul 18.30.