

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM KETATANEGARAAN DALAM NEGARA HUKUM YANG DEMOKRASI

#### A. Tinjauan Umum tentang Sistem Ketatanegaraan

Rusadi Kantaprawira, mengartikan sistem sebagai “Suatu kesatuan dimana di dalamnya terdapat unsur-unsur. Unsur-unsur, elemen-elemen, bagian-bagian yang terkait dalam suatu unit yang satu sama lain berada dalam keadaan kait-mengkait dan fungsional. Masing-masing unsur mempunyai sifat ketertarikan, kohensif; sehingga bentuk totalitas unit tersebut terjaga utuh konsistensinya”.<sup>16</sup>

Pengertian sistem dapat juga dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan yang diartikan sebagai suatu susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik menyangkut susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara berkaitan dengan tugas, fungsi dan wewenangnya masing-masing maupun hubungan satu sama lain. Adanya suatu tugas, fungsi dan wewenang dari masing-masing lembaga tersebut harus dibagi, pembagian atau pemisahan tersebut berguna untuk parameter bagi masing-masing lembaga.

Suatu prinsip kedaulatan rakyat itu tidak saja diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan melainkan juga tercermin dalam struktur mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi.

---

<sup>16</sup> Abdy Yuhana, *Op. Cit.*, hlm. 67.

Dari segi, kelembagaan prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan.

### **1. Pembagian atau Pemisahan Kekuasaan**

Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi, sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertical ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Pembagian atau pemisahan suatu kekuasaan sangat penting agar tidak terjadinya tindakan kesewenang-wenangan dari masing-masing pemerintahan atau lembaga-lembaga, dibentuk agar sesuai dengan konsep kedaulatan rakyat yang berorientasi pada tegaknya *the rule of law*, pengendalian kekuasaan, otonomi daerah, serta *check and balance*.

Teori pemisahan kekuasaan menimbulkan berbagai pengertian dalam berbagai hukum konstitusi, misalnya pemahaman tentang sistem *check and balance*, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, delegasi kekuasaan legislatif, tanggung jawab eksekutif terhadap badan pembentuk undang-undang, hak uji materiil dan sebagainya.

Menurut sejarah pembagian kekuasaan negara itu bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut). Oleh karena itu muncul berbagai macam paham terhadap pemisahan kekuasaan.

Konsep dari Jhon Locke yaitu membagi kekuasaan negara menjadi cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif. Pandangan Jhon Locke, kekuasaan eksekutif dan federatif harus berada pada tangan yang sama; supremasi kekuasaan legislatif terhadap kekuasaan yang lain. Pelaksanaan fungsi eksekutif dan yudisial harus dilakukan dalam pelaksanaan undang-undang sesuai dengan undang-undang yang berlaku.<sup>17</sup> Supremasi yang dimaksud di sini ialah merupakan akibat dari revolusi Perancis pada tahun 1688, dimana parlemen mencapai supremasi atas raja. Dalam hal ini adanya suatu pemisahan kekuasaan untuk mencegah kesewenang-wenangan, dan menjamin terciptanya kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Teori pemisahan atau pembagian kekuasaan tidak hanya dikaji oleh Jhon Locke, tetapi ada dari seorang ahli hukum berkebangsaan Perancis bernama Montesquieu. Montesquieu mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara dibagi ke dalam tiga kekuasaan, yaitu : *pertama*, kekuasaan legislatif yang membentuk undang-undang; *kedua*, kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang; dan yang *ketiga*, kekuasaan yudikatif yang bertugas untuk menjalankan kehakiman.

---

<sup>17</sup> La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Pertama, CV. Utomo, Bandung, 2005, hlm. 80.

Dalam pandangan Montesquieu suatu kebebasan politik hanya ada di negara-negara dimana kekuasaan negara, bersama dengan semua fungsi yang berkaitan, tidak berada pada tangan orang yang sama.

Montesquieu mengikuti pemikiran Jhon Locke, menyerahkan berbagai fungsi negara kepada fungsi pembuatan undang-undang, fungsi membuat keputusan dan pelaksanaan undang-undang serta yang terakhir apa yang telah dikemukakan Jhon Locke yaitu disebut kekuasaan eksekutif dan federatif. Dalam teori yang dikemukakan Montesquieu, beliau berkesimpulan bahwa untuk menjamin suatu kebebasan, ketiga dari fungsi negara janganlah berada pada tangan yang sama. Pada bab VI volume XI dalam bukunya *De L'Esprit des Lois*, Montesquieu mengungkapkan pikirannya sebagai berikut : “Bila kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif berada pada tangan yang sama tidak ada kebebasan ... namun tidak ada kebebasan bila kekuasaan untuk memutuskan adalah terpisah dari kekuasaan legislatif dan eksekutif ... Semuanya hilang jika orang yang sama, atau lembaga yang sama, atau rakyat yang menjalankan ketiga kekuasaan ini: dari undang-undang, pelaksanaan resolusi-resolusi public dan keinginan-keinginan atau sengketa individu-individu.<sup>18</sup>

Mirip dengan itu, sarjana Belanda, van Vollenhoven membagi fungsi kekuasaan juga dalam empat fungsi, yang kemudian biasa disebut dengan “catur praja”, yaitu:<sup>19</sup>

- 1) *Regeling* (pengaturan) yang kurang lebih identik dengan fungsi legislatif menurut Montesquieu;
- 2) *Bestuur* yang identik dengan fungsi pemerintahan eksekutif;

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 83-84.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Kelima, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 284.

- 3) *Rechtspraak* (peradilan); dan
- 4) *Politie* yang menurutnya merupakan fungsi untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat (*social order*) dan peri kehidupan bernegara.

Di samping itu, dalam studi ilmu administrasi publik dikenal pula adanya teori yang membagi kekuasaan ke dalam dua fungsi saja. Kedua fungsi itu adalah: (i) fungsi pembuatan kebijakan; (ii) fungsi pelaksanaan kebijakan. Semua usaha membagi dan membedakan serta bahkan memisah-misahkan fungsi-fungsi kekuasaan itu ke dalam beberapa cabang, pada pokoknya adalah dalam rangka membatasi kehidupan itu sendiri sehingga tidak menjadi sumber kesewenang-wenangan.

Konsep dari John Locke dan Montesquieu merupakan suatu pemikiran untuk mengimbangi kekuasaan absolute melalui pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan lebih merupakan suatu doktrin hukum dari pada dalil politik, dan juga teori pemisahan kekuasaan Montesquieu tidak menentukan siapa yang akan menjalankan kedaulatan, tetapi hanya bagaimana kekuasaan harus diatur untuk mencapai tujuan tertentu.

Rousseau terhadap teori pemisahan atau pembagian kekuasaan mengemukakan dia membatasi fungsi negara menjadi dua, yaitu pembuatan undang-undang dan pelaksanaan undang-undang. Rousseau mengutip pernyataan dari Brewer-Carias : “Bahwa perlunya sub-ordinasi lembaga yang menjalankan hukum kepada lembaga yang membuatnya, dengan tujuan untuk menjamin adanya supremasi hukum<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 85.

Pemikiran dari ketiga ahli hukum di atas dapat menjadi sebuah kesimpulan yaitu sebagai suatu reaksi terhadap absolutisme dan menggunakan suatu bentuk negara berdasarkan atas hukum yang didasarkan pada pemisahan kekuasaan sebagai jaminan terhadap kebebasan.

Jadi benar-benar ada pemisahan kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan, sesuai dengan prinsip *check and balances*. Adanya prinsip *check and balances* ini, kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

Pada kenyataannya, sejarah menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dilakukan Montesquieu yang telah diterima. Kekuasaan federatif di berbagai negara sekarang ini dilakukan oleh eksekutif melalui Departemen Luar Negerinya masing-masing. Pembagian kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan oleh Emmanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politica (Tri = tiga; As = poros (pusat); Politica = kekuasaan) atau tiga pusat/ poros kekuasaan negara.<sup>21</sup> Ajaran dari sistem Trias Politica, yaitu ajaran yang memisahkan sama sekali adanya tiga kekuasaan negara seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar ...*, *Op. Cit.*, hlm. 73-74.

<sup>22</sup> Joeniarso, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Ctk. Kedua, PT Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 70.

Ketiga kekuasaan negara tersebut masing-masing memang harus dipisahkan dan diserahkan kepada badan-badan yang berbeda yang tidak boleh saling pengaruh memengaruhi, sebab orang takut jika terjadinya pengumpulan suatu kekuasaan, artinya disini jika satu badan mempunyai dua atau lebih dalam kekuasaan dapat menimbulkan kemungkinan adanya penyalahgunaan kekuasaan oleh badan-badan maupun lembaga-lembaga. Pada intinya, prinsip-prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara itu dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang pada penguasa.

Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itulah yang menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi, sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalisir. Seperti kata-kata Lord Acton yang terkenal dan sering dikutip oleh banyak penulis, '*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*', yang artinya 'kekuasaan cenderung untuk menjadi sewenang-wenang, dan dalam kekuasaan yang bersifat mutlak, kesewenang-wengannya juga bersifat mutlak'.<sup>23</sup> Inilah hukum besi kekuasaan yang tidak dikendalikan dan dibatasi menurut prosedur konstitusional, dapat menjadi sumber malapetaka.

Moral kekuasaan tidak boleh hanya diserahkan pada niat, ataupun sifat-sifat pribadi seseorang yang kebetulan sedang memegangnya. Betapapun baiknya seseorang, yang namanya kekuasaan tetaplah harus diatur dan dibatasi, sehingga kebaikan orang tidak larut ditelan oleh hukum besi kekuasaan.

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 37.

## 2. Sistem Pemerintahan

Ada hubungan antar organ-organ yang disertai kekuasaan dalam menjalankan negara, terlebih pada hubungan antar lembaga baik legislatif, eksekutif, serta yudikatif, maka sistem pemerintahan yang akan menyelenggarakan pemisahan kekuasaan tersebut. Setidaknya ada 3 macam sistem pemerintahan, yaitu:

1. Negara dengan sistem pemerintahan presidensial;
2. Negara dalam sistem pemerintahan parlementer;
3. Negara dalam sistem pemerintahan badan pekerja, atau referendum.

Dalam hal sistem pemerintahan apa yang pantas digunakan di dalam sebuah negara khususnya negara Indonesia dan Filipina, yaitu negara dalam sistem pemerintahan presidensial. Sistem presidensial ini kelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Menteri-menteri dalam kabinet presidensial dapat dipilih menurut kebijakan presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik.<sup>24</sup>

Sistem pemerintahan yang seperti ini, yang menghasilkan sebuah demokrasi atau pemerintahan perwakilan yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas atau sistem presidensial. Adanya suatu

---

<sup>24</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmi Politik*, Edisi Revisi, Ctk. Kelima, CV Prima Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 303.



pemisahaan kekuasaan yang tegas telah sesuai dengan apa yang menjadi dasar atau prinsip dari *check and balance* dalam sebuah lembaga negara.

Pemisahaan kekuasaan disini antara kekuasaan legislatif dengan eksekutif yang dapat diartikan bahwa kekuasaan eksekutif itu dipegang oleh suatu badan atau organ yang dalam menjalankan tugas eksekutif itu tidak bertanggung jawab kepada suatu badan perwakilan rakyat. Badan perwakilan rakyat itu menurut ide Trias Politika Montesquieu memang kekuasaan legislatif yang bertugas membuat dan menentukan peraturan-peraturan hukum.

Jadi disini benar-benar telah ada suatu pemisahan kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan. Apabila dikemudian hari ada terjadi perselisihan antara badan eksekutif, legislatif, maka badan yudikatif lah yang akan memutuskannya.

Beberapa ciri yang penting sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:<sup>25</sup>

- a. Masa jabatannya tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun atau 7 tahun, sehingga Presiden dan juga Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Di beberapa negara, periode masa jabatan ini biasanya dibatasi dengan tegas, misalnya hanya 1 kali masa jabatan atau hanya 2 kali masa jabatan berturut-turut.
- b. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu yang jika dibiarkan tanpa pertanggungjawaban dapat menimbulkan masalah hukum yang serius misalnya penghianatan pada negara, pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi, dan sebagainya.

---

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2011, hlm. 168-169.

- c. Oleh karena itu, lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen.
- d. Dalam hubungannya dengan lembaga parlemen, Presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktik sistem parlementer.
- e. Dalam sistem ini, tidak dikenal adanya perbedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Adapun dalam sistem parlementer, pembedaan bahkan pemisahan kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan.
- f. Tanggung jawab pemerintahan berada di pundak Presiden, dan Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintah, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para Menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan *political appointment*.

Menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest ada empat ciri dan syarat sistem pemerintahan presidensial, yaitu:<sup>26</sup>

1. *It is based upon the separation of power principles* (berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan)
2. *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership* (eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen dan juga tidak mesti berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen)
3. *There is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is wholly responsibility to the chief executive* (tidak ada tanggung jawab yang timbal balik antara presiden dan kabinetnya, karena seluruh tanggung jawab tertuju pada presiden (sebagai kepala pemerintahan))
4. *The executive is chosen by the electorate* (presiden dipilih langsung oleh para pemilih).

Sistem pemerintahan presidensial sendiri tidak luput dari nilai kelebihan maupun kekurangannya dalam penerapan di negara, adapun kelebihan maupun kekurangan tersebut, yaitu :<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu ...*, Op. Cit., hlm. 255.

Kelebihan	Kekurangan
<p>Stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan presiden. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer, dimana posisi eksekutif sangat tergantung pada dukungan parlemen. Dalam sistem presidensial kabinet tidak tergantung pada mosi legislatif, sehingga tidak dapat dijatuhkan setiap saat</p>	<p>Konflik eksekutif-legislatif yang bisa berubah menjadi suatu kebuntuan adalah akibat dari konsistensi dari dua badan independen yang diciptakan oleh pemerintahan presidensial dan yang mungkin bertentangan.</p>
<p>Pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pemilihan tidak langsung. Demokrasi tidak menuntuk pemilihan semua pejabat pemerintahan oleh rakyat, tetapi argument bahwa kepala pemerintahan yang merupakan pemegang jabatan yang paling penting dan berkuasa di dalam pemerintahan demokrasi, harus dipilih secara langsung oleh rakyat mengandung validitas yang tinggi.</p>	<p>Kekuatan temporal. Masa jabatan presiden yang pasti menguraikan periode-periode yang dibatasi secara kaku dan tidak berkelanjutan, sehingga tidak memberikan kesempatan untuk melakukan berbagai penyesuaian yang di kehendaki oleh keadaan. Sistem ini menurut Bagehot<sup>28</sup> tidak memiliki elastisitas, segala sesuatu ditetapkan secara kaku, dan sikap revolusioner yang dibutuhkan oleh pemerintah sama sekali tidak ada.</p>
<p>Pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi, perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah.</p>	<p>Sistem ini berjalan atas dasar aturan “pemenang menguasai semua” yang cenderung membuat politik demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya.</p>

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 255-257.

<sup>28</sup> Arend Lijphart (Penyadur), *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, dikutip dari *Ibid*, hlm. 256.

Keuntungan sistem presidensial itu menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat dipraktikkan dengan tetap menerapkan sistem multi-partai yang dapat mengakomodasikan konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi dengan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan bawaan dari sistem presidensial tersebut.

Dari berbagai macam karakteristik, keuntungan maupun kelemahan dari penguraian sistem presidensial, hampir semua ahli sepakat salah satu dari karakteristik sistem presidensial yang utama adalah presiden memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Meski sulit dibedakan secara jelas, sebagai kepala negara, jabatan presiden dapat dikatakan sebagai simbol negara.<sup>29</sup>

Dalam kekuasaan eksekutif, sebagai kepala pemerintah, presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden tidak hanya sekedar memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet.

Terkait hal itu, Lijphart menyatakan, keputusan-keputusan penting dalam sistem pemerintahan presidensial dapat dibuat dengan atau tanpa pertimbangan dari anggota kabinet. Kondisi itu jelas berbeda dengan sistem parlementer yang tidak memungkinkan perdana menteri membuat semua keputusan penting tanpa melibatkan anggota kabinet.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> T.A. Legowo, *Paradigma Checks and Balances*, dikutip dari Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menukatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Ctk. Pertama, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 40.

<sup>30</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, dikutip dari *Ibid.*, hlm. 40.

Di lingkungan negara-negara besar dengan penduduk yang beragam dan luas, sistem presidensial ini yang cocok dan efektif untuk menjamin sistem pemerintahan yang kuat, namun seringkali karena kuatnya otoritas yang dimiliki, timbul persoalan berkenaan dengan dinamika demokrasi.

Indonesia dan Filipina merupakan salah satu negara yang memiliki sistem pemerintahan yang presidensial, berkenaan dengan kelemahan yang terjadi sehingga menimbulkan gelombang demokratisasi yang kuat dan akhirnya berhasil menumbangkan rezim otoritas di kedua negara ini.

Agar memastikan kelemahan-kelemahan bawaan sistem presidensial ini dapat di atasi, maka kedua negara mengadakan adanya suatu batasan-batasan yang digunakan untuk menjamin agar prinsip *strong and effective government* dapat diselenggarakan secara terbatas dan dapat dipertanggungjawabkan.

## **B. Tinjauan Umum tentang Negara Hukum**

Negara hukum merupakan istilah baru jika dibandingkan dengan istilah demokrasi, konstitusi maupun kedaulatan rakyat. Para ahli telah memberikan pengertian terhadap negara hukum. R. Soepomo misalnya memberikan pengertian terhadap negara hukum sebagai negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara.<sup>31</sup> Negara hukum juga akan menjamin tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.

---

<sup>31</sup> Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 23.

Arif Sidharta menyatakan negara hukum sebagai negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normativ, berupa asas-asas dasar sebagai asas-asas yang menjadi pedoman dan criteria penilai pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintah.<sup>32</sup>

Teori negara hukum merupakan gagasan yang muncul untuk menentang konsep absolutisme yang telah melahirkan negara kekuasaan. Untuk zamannya, negara hukum tersebut dapat disebut revolusioner, karena mengakhiri bentuk negara sebelumnya yang bersifat otoriter.<sup>33</sup> Pada pokoknya kekuasaan penguasa (raja) harus dibatasi agar jangan memperlakukan rakyat dengan sewenang-wenang. Pembatasan itu dilakukan dengan jalan adanya supremasi hukum, yaitu bahwa segala tindakan penguasa tidak boleh sekehendak hatinya tetapi harus berdasar dan berakar pada hukum, menurut ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku dan untuk itu juga harus ada pemisahan kekuasaan negara.

Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu, unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa. Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, dikutip dari *Ibid.*, hlm. 23.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

<sup>34</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 90.

Dalam bukunya *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Cita Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pemikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu di didik menjadi warga yang baik, bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu “negara hukum”, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan.<sup>35</sup>

Negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara, sebaliknya kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.<sup>36</sup>

Negara dianggap dan berfungsi sebagai negara penjaga malam (*Nachtwachterstaat*), yakni negara akan bertindak apabila terjadi ancaman terhadap ketertiban dan keamanan. Melihat penjelasan seperti berarti negara tidak aktif mensejahterakan rakyat dan kesejahteraan rakyat bukan merupakan tugas negara, tetapi tugas setiap individu. Paham itu kemudian mendapat kritik berbagai pihak karena mengakibatkan kesenjangan ekonomi.

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 91.

<sup>36</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, dikutip dari Murtir Jeddawi, *Negara Hukum, Good Governance, dan Korupsi Di Daerah*, Ctk. Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 1-2.

Pada abad ke-20 muncul gagasan agar negara atau pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Negara harus aktif dan turut dalam mengatur kehidupan ekonomi sosial<sup>37</sup>.

Negara hukum itu dapat juga diartikan sebagai sebuah negara yang mampu bertindak dalam pemerintah maupun rakyatnya berdasarkan atas hukum, guna mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa kepada rakyat maupun dari rakyatnya itu sendiri. Segala kewenangan dan tindakan alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum dan diatur oleh hukum, yang menjadi persoalan apakah hukum itu tidak justru penguasa yang membentuknya? Penguasa tidak membentuk hukum melainkan membentuk peraturan-peraturan hukumnya. Berlakunya hukum itu tidak karena ditetapkan dengan kehendak penguasa melainkan karena adanya hukum itu.

Unsur-unsur yang klasik dipakai dalam negara hukum yaitu diakuinya hak-hak asasi yang harus dilindungi oleh pihak penguasa dan sebagai jaminannya ialah diadakan pembagian kekuasaan.

Ada beberapa tipe atau konsep negara hukum, yaitu:

1) Konsep Negara Hukum Liberal

Tipe negara hukum liberal ini menghendaki agar negara berstatus pasif artinya bahwa negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa dalam bertindak sesuai dengan hukum.

---

<sup>37</sup>Abdul Azis Wahab, *Op. Cit.*, hlm. 38.



Di sini kaum liberal menghendaki agar antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa.

## 2) Konsep Negara Hukum Formal

Negara hukum formal yaitu negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formal ini disebut pula dengan negara demokratis yang berlandaskan negara hukum. Pengaruh paham liberal dari Rousseau, F.J. Stahl menyusun negara hukum formal dengan unsur-unsur utamanya sebagai berikut:<sup>38</sup>

- Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi;
- Penyelenggaraan negara berdasarkan trias politika (pemisahan kekuasaan);
- Pemerintahan didasarkan pada undang-undang; dan
- Adanya peradilan administrasi.

## 3) Negara Hukum Materiil

Negara hukum materiil sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut daripada negara hukum formal. Pada negara hukum formal tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau harus berlaku asas legalitas, maka dalam negara hukum materiil tindakan dari penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya

---

<sup>38</sup> Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, dalam kutipan Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 97.

dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau berlaku asas oportunitas.

Pada konsep negara kemakmuran atau *wohlfahrtstaats* negara mengabdikan sepenuhnya kepada masyarakat. dalam negara kemakmuran negara adalah alat satu-satunya untuk menyelenggarakan kemakmuran rakyat. Di sini negara aktif dalam menyelenggarakan kemakmuran warganya untuk kepentingan seluruh rakyat dan negara.

Pada tipe negara kemakmuran ini tugas daripada negara adalah semata-mata menyelenggarakan kemakmuran rakyat yang semaksimal mungkin.

#### 4) Konsep *Socialist Legality*

Suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis/sosialis yang tampaknya hendak membagi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara Anglo Saxon. Inti dari *socialist legality* berbeda dengan konsep Barat, karena dalam *socialist legality* hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Hukum adalah sebagai alat untuk mencapai sosialisme.

Berpegangan pada asumsi bahwa istilah negara hukum merupakan *genus begrip*, maka melalui penelitian Azhary (2004) telah ditemukan dalam keputusan lima macam konsep negara hukum, sebagai *species begrip*, yaitu:<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Triyanto, M., *Negara Hukum dan HAM*, Ctk. Pertama, Penerbit Ombak (Anggota IKAPI), Yogyakarta, 2013, hlm. 3.

1. Negara hukum menurut Al-Qur'an dan sunnah. Untuk konsep ini Azhary cenderung menggunakan istilah nomokrasi islam dari Malcolm H. Kerr. Majid Khadduri juga menggunakan istilah nomokrasi untuk konsep negara dari sudut Islam, namun untuk membedakannya dengan konsep negara yang sekuler atau negara hukum menurut konsep barat, Azhary berpendapat istilah nomokrasi Islam lebih tepat dan lebih memperlihatkan kaitan nomokrasi atau negara hukum itu dengan hukum Islam.
2. Negara hukum menurut Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*. Model negara hukum ini diterapkan misalnya di negara Belanda, Jerman, dan Perancis.  
Konsep *rechtsstaat* itu sendiri memiliki ciri-ciri sebagai berikut:<sup>40</sup>
  - (1). Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat,
  - (2). Adanya pembagian kekuasaan negara,
  - (3). Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.
3. Konsep *rule of law* yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon, antara lain Inggris dan Amerika Serikat.  
Dikembangkan dalam tiga pokok antara lain:
  - (1). Adanya supremasi hukum agar tidak adanya kesewenang-wenangan
  - (2). Persamaan di hadapan hukum
  - (3). Konstitusi merupakan penegasan dari hak-hak individu yang harus dilindungi.
 Ini adalah pengaruh daripada ajaran John Locke yang berpendapat bahwa pemerintah harus melindungi hak-hak asasi rakyat, dan karena itu hak-hak asasi itu dicantumkan dalam undang-undang atau peraturan-peraturan.
4. Suatu konsep yang disebut *Socialist legality* yang diterapkan antara lain di Uni Soviet sebagai negara komunis.
5. Konsep negara hukum Pancasila.

Dari sejarah kelahirannya, perkembangan maupun pelaksanaannya di berbagai negara, konsep negara hukum sangat dipengaruhi dan tidak dapat dipisahkan dari asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi, serta asas konstitusional. Hukum yang hendaknya ditegakkan dalam negara hukum yang benar dan adil, yaitu hukum yang bersumber dari aspirasi rakyat, untuk rakyat, dan dibuat oleh

---

<sup>40</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 93.

rakyat melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara konstitusional tertentu.<sup>41</sup> Dapat ditarik untuk menjadi indikator-indikator suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum, yaitu:

1. Asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Asas legalitas
3. Asasn pembagian atau pemisahan kekuasaan negara;
4. Asas peradilan yang bebas dan tidak memihak;
5. Asas kedaulatan rakyat;
6. Asas demokrasi; dan
7. Asas konstitusional.

Dalam perkembangannya, terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Di dalam sistem demokrasi, partisipasi merupakan esensi dari sistem ini, dengan kata lain negara harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.

Negara hukum ini timbul sebagai reaksi terhadap kekuasaan raja-raja yang absolute, oleh karena itu tujuan dari hukum mula-mula hendak membebaskan diri dari campur tangan negara.

Rakyat akan menyelenggarakan kepentingan sendiri, dan di dalam penyelenggaraan itu terdapat perselisihan, maka barulah negara campur tangan.

---

<sup>41</sup> Murtir Jeddawa, *Op. Cit.*, hlm. 3.

Lama kelamaan dirasakan bahwa negara tidak dapat bersifat pasif terutama dalam hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan umum.

Dalam perkembangan selanjutnya unsur-unsur itu ditambah dengan dua unsur baru sehingga kini negara hukum mempunyai empat unsur yaitu:

1. Hak-hak asasi;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Adanya undang-undang bagi tindakan pemerintah; dan
4. Peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Unsur yang ketiga dimaksud bahwa pemerintah boleh bertindak sebelum ada peraturan-peraturan undang-undangnya. Pemerintah tidak boleh bertindak sebelum ada peraturan undang-undangnya.

Stelsel pemerintah semacam ini adalah pelaksanaan daripada paham *Trias Politica* Montesqieu di mana pemerintah sebagai badan eksekutif tugasnya sebagai pelaksanaan undang-undang yang disebut oleh badan legislatif untuk mencegah adanya kekuasaan negara di dalam suatu tangan.<sup>42</sup> Tindakan pemerintah tersebut kemudian melampaui batas ketentuan undang-undang, maka berdasarkan pengaduan rakyat yang merasa dirugikan, dapat diselesaikan oleh suatu pengadilan administratif yang berdiri sendiri. Pengadilan ini yang ditugaskan untuk menyelesaikan perkara-perkara yang timbul antara rakyat dan pemerintah, karena tindakan pemerintah yang melampaui batas ketentuan undang-undang.

---

<sup>42</sup> Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Ctk. Ketujuh, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2008, hlm. 92.

Dalam pertimbangan selanjutnya mengingat kebutuhan masyarakat yang makin lama makin kompleks yang segera dipenuhi, sedangkan pembuatan undang-undang lambat dan anggotanya terdiri dari orang-orang amatir, maka dalam hal ini pemerintah tidak dapat menunggu pembuat undang-undang dalam menyelenggarakan kepentingan umum. Langkah selanjutnya terpaksa pemerintah mengambil suatu kebijaksanaan, asal kebijaksanaan itu tidak bertentangan dengan hak-hak asasi manusia. Inilah unsur-unsur demokrasi yang harus dijamin oleh undang-undang dan karena itu negara hukum adalah negara demokrasi di mana hak-hak asasi manusia dilindungi oleh undang-undang.

### **C. Tinjauan Umum tentang Sistem Demokrasi**

#### **1. Demokrasi**

Kekuasaan negara sejatinya berasal dari rakyat. Rakyat mampu berdaulat dalam negara. Kedaulatan rakyat merupakan kekuasaan rakyat untuk menjalankan sebuah negara. Kedaulatan berada di tangan rakyat ini memandang bahwa suatu kekuasaan itu berasal dari rakyat, sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus berpijak pada keinginan rakyat. Ajaran kedaulatan rakyat mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili rakyat dipilih secara langsung maupun tidak langsung oleh seluruh warga negara sesuai syarat yang telah ditentukan. Menurut Locke, memang rakyat menyerahkan kekuasaannya kepada negara, dengan demikian negara memiliki kekuasaan yang besar.<sup>43</sup> Kekuasaan yang besar tetap harus ada batasannya,

---

<sup>43</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 188.

batasan tersebut adalah hak alamiah dari manusia yang telah melekat padanya ketika manusia itu lahir. Hak tersebut telah ada sebelum sebuah negara terbentuk, oleh karena itu negara tidak dapat mengurangi atau mengambil hak alamiah tersebut. Hak-hak tersebut meliputi hak untuk hidup, kemerdekaan dan milik pribadi.

Dalam tangan Rousseau kedaulatan rakyat ini menjadi kedaulatan yang mutlak berdasarkan *volonte generale* dari rakyat itu. ajaran kedaulatan rakyat adalah ajaran yang memberi kekuasaan tertinggi kepada rakyat atau juga disebut pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>44</sup>

J.J Rousseau juga mengemukakan bahwa pemberian kekuasaan kepada pemerintah di dalam paham demokrasi ini adalah melalui “perjanjian masyarakat” (*social contract*) yang berkonsekuensi bahwa jika dalam menjalankan tugasnya pemerintah itu bertindak secara bertentangan dengan kepentingan rakyat, maka pemerintah itu dapat dina’zulkan (dijatuhkan) oleh rakyatnya.<sup>45</sup> Definisi tersebut merupakan suatu arti dari asas demokrasi atau sistem suatu negara yang disebut demokrasi.

Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 189.

<sup>45</sup> Moh. Mahfud MD., *Dasar ...*, *Op.Cit.*, hlm. 67.

<sup>46</sup> Moh. Mahfud MD., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 19.

Demokrasi sendiri mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakan ajaran tersebut, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan hidupnya sendiri dijamin oleh negara. Rakyat dalam hal ini memiliki kedudukan yang sangat tinggi dan penting dalam menjalankan negara yang berdemokrasi. Demokrasi juga dapat diartikan sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan yang ada di tangan rakyat baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahannya.

Kekuasaan pemerintah berada di tangan rakyat mengandung arti tiga hal : *pertama*, pemerintah dari rakyat (*government of the people*); *kedua*, pemerintahan oleh rakyat (*government by people*); *ketiga*, pemerintahan untuk rakyat (*government for people*). Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti seluas-luasnya. Hakikat suatu pemerintahan yang demokratis bila ketiga hal di atas dapat dijalankan dan ditegakkan dalam tata pemerintahan.<sup>47</sup>

Demokrasi memiliki dasar nilai dan asas yang telah diwariskan sejak masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan

---

<sup>47</sup> Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia Masyarakat Madani*, Edisi Revisi, Prenada Media, Jakarta Timur, 2003, hlm. 111.



gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Demokrasi di dalam bahasa Yunani di bagi menjadi dua yaitu *demos* yang artinya rakyat dan *kratos* yang berarti kekuasaan/berkuasa.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota).<sup>48</sup>

Gagasan demokrasi Yunani bisa dikatakan lenyap dari muka Dunia Barat ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan ini dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama, sedangkan kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan diantara para bangsawan.<sup>49</sup>

Munculnya kembali prinsip demokrasi di Eropa Barat sangat di dorong oleh terjadinya perubahan sosial dan cultural yang berintikan pada pendekatan pada pemerdakaan akal dari berbagai pembatasan. Dua kejadian besar yakni “Renaissance” dan “Reformasi” telah memadai perubahan besar tersebut.

---

<sup>48</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 10.

<sup>49</sup> Moh. Mahfud MD., *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Op. Cit, hlm. 21.

Renaissance adalah ajaran yang menghidupkan kembali minat pada sastra dan budaya Yunani Kuno, yang berupa gelombang-gelombang kebudayaan dan pemikiran yang dimulai di Italia pada abad ke-empatbelas dan mencapai puncaknya pada abad ke-limabelas dan enamabelas<sup>50</sup>.

Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khasanah pemikiran dan preformasi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini: demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satu pun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern.

Ada dua aliran fikiran yang dinamakan demokrasi yaitu demokrasi konstitusional dan demokrasi tetapi pada dasarnya komunisme. Perbedaan fundamental diantara keduanya itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu negara hukum (*rechtsstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*), dan yang bersifat totaliter.<sup>51</sup>

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokrasi adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.

---

<sup>50</sup> Moh. Mahfud MD., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 21-22.

<sup>51</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 12.

Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *Rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule of Law*.<sup>52</sup>

Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis selalu bersikap *ambivalent* terhadap negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan melenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis.

Sebuah negara yang bersistemkan negara demokrasi paling tidak harus memiliki indikator-indikator, antara lainnya.<sup>53</sup>

1. Negara Hukum, dimana harus ada sebuah aturan hukum yang membatasi agar tidak ada penguasa yang bersikap sewenang-wenang;
2. Masyarakat madani, masyarakat yang dicirikan sebagai masyarakatan yang terbuka, bebas dari pengaruh tekanan negara dan kekuasaan, kritis dan berpartisipasi aktif serta bagian integral dari penegakkan sistem demokrasi;
3. Infrastruktur politik, yang di dalamnya terdiri dari partai politik, kelompok gerakan dan kelompok penekan; dan
4. Pers yang bebas dan bertanggung jawab, pers merupakan suatu pilar keempat dalam penegakan demokrasi pada sebuah negara setelah legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Asas atau sistem demokrasi didasari pada nilai-nilai yang ada. Menurut B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm. 12-13.

<sup>53</sup> Dian Kus Pratiwi, "Ilmu Negara", materi disampaikan dalam perkuliahan, FH UII, Yogyakarta, 13 Desember 2016.

<sup>54</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 218.

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*).
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*).
3. Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur (*orderly succession of rules*).
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*).
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku.
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Selain menurut B. Mayo, ada juga pendapat dari Nurcholis Madjid yang memiliki pandangan hidup demokrasi harus didasari dari tujuh norma, yaitu:<sup>55</sup>

1. Kesadaran atas pluralisme;
2. Musyawarah;
3. Permutakatan yang jujur dan sehat;
4. Kerjasama;
5. Pemenuhan segi-segi ekonomi;
6. Pertimbangan moral; dan
7. Sistem pendidikan yang menunjang.

Nilai-nilai yang telah tertuang tidak saja untuk diketahui, tetapi nilai-nilai yang ada harus dijalankan agar dalam pelaksanaan pemerintahan negara tidak melenceng pada norma-norma maupun nilai-nilai yang telah ditetapkan. Dalam pelaksanaan negara perlu suatu alat aupun sarana di dalamnya. Untuk menjalankan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 113-115 dalam Erwin Muhammad, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 130.

<sup>56</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 14.

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab.
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

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, setidaknya dalam dua tahap utama: pertama, agenda *setting*, yaitu tahap untuk memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan; kedua, *deciding the outcome*, yaitu tahap pengambilan keputusan.<sup>57</sup>

Dari indikator-indikator yang telah dijelaskan di atas terlihat saling melengkapi, yang pada hakikatnya merupakan suatu hak maupun kewajiban dasar sebagai prinsip umum, yang mutlak harus diikuti oleh setiap negara yang menganut sistem demokrasi.

Dalam praktiknya penyelenggaraan asas atau sistem demokrasi dapat dibedakan menjadi tiga macam yakni:<sup>58</sup>

1. Demokrasi langsung yaitu suatu sistem politik yang memberikan hak kepada rakyat secara langsung (tanpa melalui wakil-wakilnya). Dapat dikatakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk pengambilan keputusan politik dijalankan langsung oleh seluruh badan warga negara, tetapi dalam tipe demokrasi langsung ini biasanya hanya dapat

---

<sup>57</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 219.

<sup>58</sup> Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 30.

dikatakan berhasil saat menyelesaikan pemmasalahan dalam lingkungan entitas kecil. Demokrasi secara langsung dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam peraturan. Kedaulatan rakyat disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam peraturan yang telah dibuat;

2. Demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung. Demokrasi perwakilan adalah suatu sistem politik yang memberikan hak kepada rakyat melalui wakil-wakilnya yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat;
3. Demokrasi perwakilan dengan sistem referendum, yakni gabungan antara demokrasi langsung dengan demokrasi perwakilan. Maksudnya rakyat memilih wakil rakyat yang duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi dewan itu dikontrol oleh pengaruh rakyat dengan sistem referendum dan inisiatif rakyat.

Ada dua elemen yang paling esensial dari demokrasi perwakilan yaitu dipisahkannya antara pemerintah dan warga masyarakat secara periodik diselenggarakan pemilihan umum sebagai media rakyat untuk mengontrol pemerintah. Jadi, mempercayakan sepenuhnya pengambilan keputusan di tingkat parlemen dan pemerintah melalui sistem pemilihan umum. Prinsip kedaulatan rakyat yang bersifat langsung hendaklah dilakukan melalui saluran-saluran yang sah sesuai dengan prinsip demokrasi perwakilan. Sudah seharusnya lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah diberdayakan fungsinya dan pelembagaannya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (demokrasi konstitusional) dan prinsip negara hukum yang demokratis ini.

Negara yang menjalankan pemerintahan dengan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat (demokrasi), berkaitan erat dengan sistem pengambilan keputusan. Demokrasi mengandung unsur-unsur mayoritas, suara rakyat, pemilihan bebas dan bertanggung jawab.

Suara rakyat digunakan sebagai salah satu aspirasi dari masyarakat untuk bagaimana negara maupun rakyat tersebut hidup sejahtera. Suara rakyat juga digunakan sebagai salah satu alat atau sarana dalam pengambilan keputusan saat dilakukannya pemilihan bebas. Pemilihan bebas tersebut digunakan sebagai wadah partai politik, di dalamnya diisi oleh perwakilan dari masyarakat yang telah mendapatkan kepercayaan, untuk maju mewakili suara-suara rakyat yang akan duduk di lembaga-lembaga pusat maupun daerah.

Rakyat yang ada di lembaga-lembaga tersebut sebagai perwakilan masyarakat untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, agar masyarakat dapat hidup sejahtera dengan negara yang demokratis.

Negara yang berbasis pada demokrasi, memiliki suatu pembagian tugas, fungsi dan wewenang dari masing-masing lembaga. Negara demokrasi juga memiliki prinsip musyawarah mufakat yang berlaku bagi seluruh lembaga eksekutif, legislatif serta yudikatif baik yang berada di tingkat pusat maupun daerah dan lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya.

Demokrasi tidak boleh hanya dijadikan hiasan bibir dan bahan retorika belaka. Demokrasi juga bukan hanya menyangkut pelebagaan gagasan-gagasan luhur tentang kehidupan bernegara yang ideal, melainkan juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik.

Pada kesimpulannya, pendefinisian suatu asas atau sistem demokrasi diletakkan pada dasar sebuah pemerintahan bukan dari aritokrat, kaum monarki, birokrat, para ahli maupun para pemimpin agama, melainkan diletakkan di tangan rakyat yang dijalankan oleh rakyat dan akan bermanfaat untuk rakyat itu sendiri.

## **2. Demokrasi Filipina**

Filipina merupakan negara Republik demokrasi yang berbentuk kesatuan, yang terdiri dari 76 provinsi. Filipina merupakan negara koloni barat yang mendapatkannya kebebasannya kembali pada tanggal 4 Juli 1946, setelah dijajah Spanyol selama 3 abad dan dimiliki oleh Amerika Serikat selama 50 tahun, dan negara ini dilatih dalam pemerintahan sendiri oleh Amerika Serikat.

Demokrasi di Filipina tumbang pada tahun 1971, ketika hukum darurat militer dicanangkan oleh Presiden Ferdinand Marcos, yang tidak mau menerima pembatasan kekuasaan selama dua kali masa jabatan. Lima belas tahun setelah pemberontakan damai pada tahun 1986 menggulingkan Presiden Ferdinand Marcos, kembali Filipina memasuki masa demokrasi yang kedua kalinya.<sup>59</sup>

Dalam negara Filipina, negara ini menerapkan sistem demokrasi yang konstitusional ditandai oleh beberapa hal, yaitu kekuasaan pemerintah terbatas, negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*, dan tidak dapat bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.

---

<sup>59</sup> *Negara dan Bangsa* dikutip dari King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Op. Cit., hlm. 77.



### **3. Demokrasi Indonesia**

Dekret Presiden 5 Juli 1959 telah menjadi sebuah penutup bagi kehidupan demokrasi liberal yang bersistem demokrasi parlementer. Sejak dikeluarkannya dekret tersebut, kehidupan Indonesia di bawah demokrasi terpimpin.

Demokrasi terpimpin akan mengolah proses pengambilan keputusan melalui musyawarah mufakat dan berdasarkan semangat gotong royong. Implikasi sistem ini dijabarkan dalam amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1945 yang diberi nama Manifesto Politik (Manipol) yang rinciannya secara sistematis dikenal dengan akronimi USDEK.

Selama kurun waktu 1959-1965 Presiden Soekarno dengan sistem demokrasi terpimpinnya menjelma menjadi seorang pemimpin yang otoriter. Partai-partai yang pernah marak pada era demokrasi liberal secara praktis menjadi lemah dan tak berdaya, kecuali PKI yang dapat memperluas pengaruhnya dengan berlindung di bawah kekuasaan Soekarno, sementara angkata darat dapat memperluas peran dan kekuasaan politiknya.

Pada akhirnya gagasan demokrasi terpimpin Soekarno mendapat dukungan dari lembaga-lembaga negara yang telah diatur oleh kekuasaan Soekarno. Pada tahun 1965 MPRS mengeluarkan Ketetapan No. VIII/MPRS/1965, yang berisi pedoman pelaksanaan demokrasi terpimpin. Ketetapan ini memuat isi yang menekankan proses pengambilan keputusan yang harus dilakukan dengan musyawarah mufakat, tetapi jika musyawarah mufakat tidak dapat dicapai, maka keputusannya diserahkan pada pimpinan. Mekanisme yang demikian tentu saja akan memberikan peluang pada Soekarno untuk

menguasai setiap musyawarah harus selalu mufakat bulat. Akhirnya pimpinanlah yang akan menentukan segalanya.<sup>60</sup>

Demokrasi Indonesia merupakan suatu bentuk demokrasi yang utuh bagi Indonesia, yaitu demokrasi di bidang politik dan ekonomi yang tidak mengandung paham individualisme. Demokrasi yang utuh bagi Indonesia diartikan pula oleh Bung Hatta sebagai demokrasi yang disesuaikan dengan tradisi masyarakat asli Indonesia yakni demokrasi yang menjunjung nilai kebersamaan.<sup>61</sup>

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi). Sebab pada akhirnya, hukum yang akan mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.<sup>62</sup>

Negara Indonesia merupakan suatu negara yang berbasis pada sistem demokrasi, dimana telah disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang". Sesuai dengan definisi dari demokrasi kedaulatan sebuah negara berada di tangan rakyat dan dijalankan oleh rakyat untuk mensejahterahkan rakyatnya.

Demokrasi di negara Indonesia bisa disebut sebagai demokrasi perwakilan, dimana rakyat yang duduk di lembaga-lembaga pusat maupun daerah hanya perwakilan dari sebagian rakyat yang hidup di negara tersebut.

---

<sup>60</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Ctk. Keenam, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 143.

<sup>61</sup> Harjono "Konstitusi sebagai Rumah Bangsa", dari kutipan Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, GAMA Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 136.

<sup>62</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Op. Cit.*, hlm. 267-268.

Demokrasi langsung juga berlangsung di negara Indonesia, seperti pelaksanaan pemilihan umum dilakukan secara langsung, transparan dan tidak diwakilkan, maksudnya setiap rakyat turut ikut langsung dalam pemilihan anggota-anggota yang akan mengisi jabatan di lembaga pusat maupun daerah sebagai perwakilan dari masyarakat tersebut.

Demokrasi secara langsung maksudnya, kedaulatan rakyat diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kewenangan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman.

Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat serta hak asasi lainnya yang telah dijamin di dalam Undang-undang Dasar. Sudah seharusnya lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah diberdayakan fungsi dan pelembagaannya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (demokrasi konstitusional) dan prinsip negara hukum yang demokratis.

Semua ciri kehidupan masyarakat asli Indonesia tersebut, dijadikan sendi untuk mengembangkan tatanan demokrasi dalam Indonesia merdeka.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Janedri M Gaffar, *Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*, dikutip dari Adlina Adelia, "Sistem Rekrutmen Calon Kepala Daerah oleh Partai Politik Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilu Kepala Daerah", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016, hlm. 31.

**Tabel. Demokrasi di Indonesia**

<b>PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI INDONESIA</b>	
→	<p>Demokrasi Masa Revolusi (1945-1950) → Demokrasi Pluralistik Liberal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kebersamaan di bidang politik, sosial dan ekonomi</li> </ul>
→	<p>Demokrasi Masa Orde Lama (1950-1959) → Demokrasi Parlementer</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Didominasi partai politik dan DPR</li> <li>- Kabinet-kabinet terbentuk tidak dapat bertahan lama</li> <li>- Koalisi sangat gampang pecah</li> <li>- Destabilisasi politik nasional</li> <li>- Tentara tidak memperoleh tempat dalam kontelasi politik</li> </ul>
→	<p>Demokrasi Masa Orde Lama (1959-1968) → Demokrasi Terpimpin</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Didominasi Presiden</li> <li>- Berkembangnya pengaruh komunis</li> <li>- Pembentukan kepemimpinan yang inkonstitusional</li> <li>- Meluasnya peranan ABRI sebagai unsure sospol</li> <li>- Pers yang dianggap menyimpang dari “rel revolusi” ditutup</li> </ul>
→	<p>Demokrasi Masa Orde Baru (1968-1998)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dominannya peranan ABRI</li> <li>- Dominannya peranan Golongan Karya</li> <li>- Birokratisasi dan sentralistik dalam pengambilan keputusan</li> <li>- Pengeburan peran dan fungsi partai-partai politik</li> <li>- Campur tangan negara dalam urusan partai-partai politik</li> <li>- Pers yang dianggap tidak sesuai dengan pemerintah “dibredel”</li> </ul>
→	<p>Demokrasi Masa Reformasi (1998-sekarang)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reposisi TNI dalam kaitan dengan keberadaannya</li> <li>- Diamandemennya pasal-pasal yang dipandang kurang demokratis dalam UUD 1945</li> <li>- Adanya kebebasan pers</li> <li>- Dijalankannya otonomi daerah</li> </ul>