

BAB II

TINJAUAN TENTANG DEMOKRASI DAN NEGARA HUKUM

A. DEMOKRASI

1. Pengertian Demokrasi

Munculnya konsep pemerintahan demokrasi, dimulai dari perdebatan antar filosof Yunani seperti Socrates, Plato, Aristoteles, Thomas Aquinas, Polybius dan Cicero. Socrates (469-399 SM) mengatakan negara yang dicita-citakan tidak hanya melayani kebutuhan penguasa, tetapi negara yang berkeadilan bagi warga masyarakat (umum). Plato Menempatkan Demokrasi pada bentuk pemerintahan yang dicitakan (bagus, baik), sementara Aristoteles menempatkan demokrasi pada kelompok pemerintahan yang korup (jelek, tidak bagus).¹⁸

Konsep demokrasi yang sudah dikenal sejak abad ke-5 SM, yang pada awalnya sebagai respon terhadap pengalaman buruk pemerintahan monarkhi dan kediktatoran di negara-negara kota di zaman Yunani kuno. Tetapi ide-ide demokrasi modern mulai berkembang di abad 16, yakni dengan dikembangkannya ide-ide sekularisme yang diprakarsai oleh Niccolo Machiavelli (1469-1527), ide negara kontrak oleh Thomas Hobbes (1588-1679), gagasan tentang konstitusi negara dan liberalisme, serta pembagian kekuasaan legislatif, eksekutif, dan lembaga federal oleh John Locke

¹⁸ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis teori Negara Hukum, Konstitusi Dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 60.

(1632-1755), serta ide-ide tentang kedaulatan rakyat dan kontrak sosial yang diperkenalkan oleh Jean Jacques Rousseau (1712-1778)¹⁹

Menurut arti harfiahnya, demokrasi (Inggris: *democracy*) berasal dari bahasa Yunani, yakni *demos* artinya rakyat dan *kratia* artinya pemerintahan.²⁰ Dengan demikian, demokrasi berarti pemerintahan (oleh) rakyat, sebagaimana diungkapkan Giddens bahwa demokrasi pada dasarnya mengandung makna suatu sistem politik di mana rakyat memegang kekuasaan tertinggi, bukan raja atau kaum bangsawan.²¹

Selanjutnya di *Sidney Hook* dalam *Encyclopaedia Americana* mendefinisikan: “demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan ini secara langsung maupun tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa”.²²

Memang kata demokrasi mempunyai varian makna yang cukup beragam. Namun, dalam dunia modern, pengertian demokrasi lebih ditekankan pada makna bahwa kekuasaan tertinggi dalam urusan-urusan politik ada di tangan rakyat.²³ Oleh karena itu, dalam wacana politik modern demokrasi didefinisikan seperti yang dirumuskan oleh negarawan Amerika, Abraham Lincoln, pada tahun 1863, yang mengatakan:

¹⁹ *Ibid*, hlm. 60-61

²⁰ Pringgodigdo dkk, *Ensiklopedi Umum, Kanisius*, Yogyakarta: Kanisius, 1993, hlm.260.

²¹ Anthony Giddens, *Beyond left and Right : The Future of Radical Politics*, Cambridge: Polity Press, 1994, hlm. 330.

²² Sidney Hook, *The Encyclopedia Americana*, New York : Americana Cooperation, Vol 3, 1975: 685.

²³ *Ibid*, 1975.

“government of the people, by people, for the people”²⁴ yakni pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat. Oleh sebab itu demokrasi juga sering dikatakan sebagai “rule by the people”, yakni sistem pemerintahan atau kekuasaan oleh rakyat, baik yang bersifat langsung (*direct democracy*) maupun demokrasi dengan sistem perwakilan (*representative democracy*).²⁵

Sebagai sistem yang lahir dari teori kedaulatan rakyat (*volkssoerenileitis*), demokrasi meletakkan rakyat dalam posisi sentral dalam negara. Rakyat merupakan pemegang kedaulatan, rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintahan.²⁶

Walaupun dalam konsepnya demokrasi telah meletakkan rakyat dalam posisi yang sentral dalam negara, namun dalam kenyataannya demokrasi diimplementasikan berbeda-beda dalam sistem politik negara-negara yang mengakui menganut demokrasi. Paling tidak, terdapat 3 (tiga) model rute yang ditempuh oleh negara-negara di dunia dalam mengimplementasikan demokrasi. Negara Inggris, Perancis, dan Amerika Serikat membawa demokrasi melalui revolusi borjuis yang ditandai dengan kapitalisme dan demokrasi liberal; Jerman dan Jepang menjelang Perang Dunia II membawa demokrasi melalui rute kapitalistik dan revolusioner yang

²⁴ Willian Ebenstein, *Collier's Encyclopedia*, New York: Macmillan Educational Company, 1989, hlm. 75.

²⁵ David Jary and Julia Jary, *Collins Dictionary of sociology*, Glosgow: Harper Collins Publisher, 1991, hlm. 152.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Cet. I, 1994, hlm 11

kemudian berpuncak pada fasisme; sedangkan (bekas) Uni Sovyet dan Cina membawa demokrasi melalui rute sosialis-komunis dengan revolusi oleh kaum proletar.²⁷

Dalam prakteknya, demokrasi dapat melahirkan mekanisme liberal dengan dasar bahwa negara dan pemerintahan itu betul-betul dan, oleh dan untuk rakyat. Tetapi demokrasi dapat juga melahirkan sistem yang otoriter dan bahkan totaliter dengan alasan bahwa sistem tersebut diciptakan untuk kemanfaatan bagi rakyat dengan kontrol penuh dari negara. Dengan demikian, perkataan “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat” sebagai makna terdalam dari demokrasi bisa dipakai dalam suatu pemaknaan yang utuh, tetapi dapat pula dipenggal-penggal menjadi unsur yang berbeda-beda dan hanya diambil salah satunya untuk diterapkan sesuai kebutuhan pemerintah dan negara yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penilaian terhadap suatu sistem politik yang demokratis tidak dapat hanya disandarkan pada definisi yang telah diuraikan di atas, bahkan definisi paling populer yang telah diberikan oleh Lincoln tersebut. Namun harus ada definisi-definisi lain yang dapat lebih memudahkan penilaian terhadap demokratis tidaknya suatu sistem politik, dan juga diperlukan adanya suatu batasan yang jelas yang berguna untuk menguji sistem yang bersangkutan

²⁷ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1990, hlm. 180.

Dalam hal ini Lyman Towe Sargent, menyatakan kunci atau elemen yang harus dipenushi negara demokrasi adalah:

- a. *Citizen involvement in political decision making*
- b. *Same degree of equality among citizens*
- c. *Same degree of liberty of freedom granted to or retained by citizens*
- d. *A system of representation*
- e. *An electrotal system mayotity role.*²⁸

Selanjutnya Usep Ranawijaya menyatakan pengaruh kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi di lembagakan melalui kaidah hukum, yaitu:

- a. Jaminan mengenai hak-hak asasi dan kebebasan manusia, syarat dapat berfungsinya kedaulatan rakyat
- b. Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara.
- c. Sistem pembagian tugas antar lembaga yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (*check dan balance*)
- d. Lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas perundangan-undangan dan mengendalikan badan eksekutif.
- e. Pemilihan umum yang bebas dan rahasia
- f. Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat (multi atau dua partai).
- g. Perlindungan dan jaminan bagi kelangsungan oposisi mereka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan rakyat
- h. Desentralisasi teoritik kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan negara
- i. Lembaga perwakilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif²⁹

Rumusan demokrasi tersebut dan masih banyak lagi pada hakekatnya merupakan prinsip pemahaman kedaulatan rakyat yang diartikan sebagai suatu pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat (*the government of the people, by the people dan for the people*). Rumusan rumusan tersebut di atas memberikan gambaran bahwa

²⁸ Lyman TS, *Contemporary Political Ideologies*, Chicago: The Dorsey Press, 1984 hlm. 32-33

²⁹ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983. Hlm. 13.

pada hakekatnya negara tidak lain adalah suatu organisasi dalam bentuk pemerintahan sebagai alat untuk mencapai tujuan yaitu melindungi dan menjaga kepentingan rakyat.

Mengenai konsep demokrasi, Henry B. Mayo menyatakan: *“A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representative subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom”*.³⁰

Pendapat yang dikemukakan oleh Henry B. Mayo tersebut menyimpulkan tentang sistem politik yang demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk keputusan-keputusan atau kebijaksanaan umum diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu pemikiran yang bebas.

Selanjutnya Henry B. Mayo juga menyebutkan sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, ada nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk mendefinisikan demokrasi:

- a. Menyelesaikan pertikaian secara damai dan sukarela;
- b. Menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam masyarakat yang selalu berubah
- c. Penggantian penguasa dengan teratur
- d. Penggunaan paksaan sedikit mungkin
- e. Pengakuan dan penghormatan terhadap nilai-nilai keanekaragaman;
- f. Menegakkan keadilan;
- g. Memajukan ilmu pengetahuan
- h. Pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan;

³⁰ Henry B Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, New York; Oxford University press, 1960, hlm.70.

- i. Adanya nilai-nilai yang dihasilkan oleh kelemahan-kelemahan sistem yang lain.³¹

Joseph Schumpeter mengungkapkan kelemahan definisi tradisional demokrasi yang dikemukakan oleh Lincoln. Menurutnya demokrasi harus dilihat sebagai sebuah prosedur ketimbang terpaku kepada makna demokrasi yang menekankan pada sumber dan tujuan demokrasi itu sendiri. Schumpeter mengungkapkan apa yang disebut dengan “teori lain dari demokrasi”. Dalam hal ini Schumpeter menyatakan: “*The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote*”.³²

Untuk memperkaya pemahaman tentang demokrasi, patut dikutip pendapat Samuel Huntington, yang menyatakan prosedur utama demokrasi adalah pemilihan para pemimpin secara kompetitif oleh rakyat yang mereka pimpin. Selanjutnya dikemukakan juga oleh Huntington: “ sebuah sistem politik disebut demokratis bila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala dan di dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara”.³³

³¹ Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*, Jakarta: PT Gramedia, 1982, hlm.165-191.

³² Joseph A Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: George Alien and Unwin Ltd, 1974, hlm. 169.

³³ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratis Ketiga*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2011, hlm.4-5.

Proses demokrasi yang ideal yang menggambarkan demokrasi sebagai ideal atau sistem teoritis menurut Robert A. Dahl akan memenuhi lima (5) Kriteria:³⁴

- a. Persamaan hak pilih: dalam membuat keputusan kolektif yang mengikat, hak istimewa dari setiap warganegara seharusnya diperhatikan secara berimbang dalam menentukan keputusan terakhir.
- b. Partisipasi efektif: dalam seluruh proses pembuatan keputusan secara kolektif, termasuk tahap penentuan agenda kerja, setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang sama dan memadai untuk menyatakan hak-hak istimewanya dalam rangka mewujudkan kesimpulan terakhir.
- c. Pembeberan kebenaran: dalam waktu yang dimungkinkan, karena untuk suatu keputusan, setiap warganegara harus mempunyai peluang yang sama dan memadai untuk melakukan penilaian yang logis demi mencapai hasil yang paling diinginkan
- d. Kontrol terakhir terhadap agenda: masyarakat harus mempunyai kekuasaan eksklusif untuk menentukan soal-soal mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses-proses yang memenuhi ketiga kriteria yang disebut pertama. Dengan cara lain, tidak memisahkan masyarakat dari hak kontrolnya terhadap agenda dan dapat mendelegasikan kekuasaan dan mendelegasikan wewenang kekuasaan kepada orang-orang lain yang mungkin dapat membuat keputusan-keputusan lewat proses-proses non demokratis
- e. Pencakupan: masyarakat harus meliputi semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum, kecuali pendatang sementara.

Dinegara modern seperti sekarang, cara untuk melaksanakan demokrasi sebagaimana pernah dilakukan pada zaman Yunani Kuno jelas tidak mungkin lagi dapat terselenggara dengan baik, karena:³⁵

- a. Jumlah penduduk negara dewasa ini sudah sedemikian besarnya. Ini mengakibatkan pelaksanaan demokrasi secara langsung justru akan menulitkan dalam pengambilan keputusan. Perlu diketahui bahwa pada umumnya pengambilan keputusan dengan jumlah peserta yang demikian

³⁴ Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis Antara Otonomi dan Kontrol*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 10-11

³⁵ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & hak asasi manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003, hlm 99-100

besar sulit dilakukan bila dibandingkan dengan pengambilan keputusan dengan jumlah peserta yang relatif sedikit.

- b. Masalah ketatanegaraan di negara-negara modern dewasa ini sudah sedemikian kompleks. Sehingga tidaklah mungkin dalam setiap penyelesaian masalah tersebut selalu melibatkan rakyat secara langsung melalui suatu forum pertemuan yang bersifat kolosal.
- c. Pelaksanaan demokrasi langsung memerlukan dana yang relatif besar
- d. Ditinjau dari aspek teknis, bagi negara yang letak geografisnya terdiri dari pulau-pulau seperti Indonesia, penyelenggaraan demokrasi langsung jelas akan menghadapi kendala yang cukup berat. Hal ini mengingkari untuk memobilisasi rakyat dibutuhkan tenaga, dana dan alat transportasi yang memadai.

Berdasarkan pada kesulitan-kesulitan prinsipil tersebut di atas, maka cara yang cukup efektif dan efisien untuk dilakukan adalah dengan mempergunakan model demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan (indirect democracy/representative democracy) *sebagaimana disebutkan di atas.*

a) Partisipasi Masyarakat Dalam Negara Demokrasi

Partisipasi merupakan salah satu aspek penting dalam kehidupan berdemokrasi. Asumsi yang mendasari demokrasi (dan partisipasi) adalah orang yang paling tahu tentang apa yang baik bagi dirinya adalah orang itu sendiri. Karena keputusan politik yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah menyangkut dan memengaruhi kehidupan warga masyarakat, maka warga masyarakat berhak ikut serta menentukan isi keputusan politik. Oleh karena itu, yang dimaksud dengan partisipasi politik ialah

keikutsertaan warga negara biasa dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut atau memengaruhi hidupnya.³⁶

Dampak dari adanya komunikasi politik yang efektif adalah adanya partisipasi politik rakyat yang sering diperhatikan dalam pelaksanaan pemilihan umum di negara-negara demokratis. Karena itu, tingkat partisipasi politik masyarakat di negara berkembang merupakan masalah yang menarik bagi para ahli politik. Secara umum definisi partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau sekelompok orang yang ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pimpinan negara dan secara langsung dan tidak langsung memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*). Kegiatan berpartisipasi tersebut di antaranya, memberikan suara pada pemilu, menghadiri rapat umum (kampanye), menjadi anggota parpol atau organisasi sosial politik yang *underbauw* partai politik, mengadakan hubungan dengan pejabat pemerintah atau parlemen yang bertujuan politik

Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson dalam bukunya *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* menyatakan bahwa: partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi

³⁶ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Ketujuh, Grasindo, Jakarta, 2010, hlm.179-180.

bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, lega atau ilegal, efektif atau tidak efektif.³⁷

a. Pemilu

Salah satu prinsip demokrasi adalah adanya pemilihan umum, seperti dikatakan B. Cipto Handoyo:

Prinsip demokrasi dan Kedaulatan Rakyat menghendaki adanya keikutsertaan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan. Rakyat bukan merupakan objek melainkan subjek.³⁸ Menurut paham demokrasi modern partai politik, pemilihan Umum dan Badan Perwakilan Rakyat merupakan tiga institusi yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain.³⁹

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari Pemilihan Umum, Karena pemilihan umum (pemilu) merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.⁴⁰

³⁷ Bdiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm 368.

³⁸ B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, kewarganegaraan & hak asasi Manusia*. Andi offset, Yogyakarta, 2003, hlm.119.

³⁹ *Ibid*, hlm.207

⁴⁰ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm.94.

Menurut Daniel Sparringa (Kompas,19-3-2004) terdapat tiga alasan mengapa pemilu merupakan institusi strategis dalam demokrasi. *Pertama*, pemilu menyediakan untuk rakyat kesempatan mengejawantahkan mandat instusional langsung. *Kedua*, pemilu menyediakan kesempatan bagi perubahan politik secara damai melalui proses sirkulasi elite dan atau peneguhan komitmen politik baru. Kemungkinan mengahdirkan muka dan atau kebijakan politik baru melalui pemilu adalah mekanisme membuat perubahan politik tanpa revolusi. *Ketiga*, pemilu memberikan kesempatan rakyat menjadi penentu atas kontestasi, kompetisi dan rivalitas politik serta pilihan nilai yang menentukan nasib mereka hingga pemilu berikutnya.⁴¹

Rakyat adalah subjek demokrasi dalam arti sesungguhnya. Sebagai subjek demokrasi, rakyat memainkan peran dan posisi sebagai pelaku demokrasi melalui saluran-saluran yang disediakan baik dalam proses pembuatan kebijakan publik maupun rekrutmen pimpinan politik. Dengan demikian, rakyat tidak hanya didorong-dorong untuk memilih calon pemimpinnya akan tetapi juga memiliki hak untuk mencalonkan diri. Hak warga untuk dipilih dan memilih itu merupakan bagian terpenting dari prinsip demokrasi, yakni *universal sufferage* (hak pilih universal).⁴²

Salah satu sistem pemilu yang demokratis dapat dilihat dari asas-asas yang dianut, asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu kasus atau suatu jalan dan sarana untuk menciptakan sesuatu tata hubungan atau kondisi yang dikehendaki.

⁴¹ Said Rulpina, *Menuju Demokrasi Pemerintahan*, Universitas Mataram Press, Mataram, 2005, hlm.8.

⁴² Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, sistem dan Problema Penerapan Di Indonesia*, Pustaka pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm.23.

Asas pemilu adalah pangkal tolak pikiran untuk melaksanakan pemilu. Dengan kata lain, asas pemilu merupakan prinsip-prinsip atau pedoman yang harus mewarnai proses penyelenggaraan. Asas pemilu juga berarti juga jalan atau sarana agar pemilu terlaksanakan secara demokrasi. Dengan demikian, asas-asas pemilu harus tercermin dalam tahapan-tahapan kegiatan atau diterjemahkan secara teknis dalam elemen-elemen kegiatan pemilu. Adapun pengertian asas tersebut adalah sebagai berikut:⁴³

1) Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.

2) Umum

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundangan berhak mengikuti pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

3) Bebas

Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga

⁴³ *Ibid*, hlm.207.

negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.

4) Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada Surat Suara dengan tidak diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

5) Jujur

Dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, calon/peserta pemilih, pengawas pemilu, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6) Adil

Dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan calon/peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Pemilu tahun 1999 merupakan pemilihan umum pertama yang berbasas persaingan terbuka (*competitive elections*) sejak pemilihan umum untuk DPRD Prvinsi se-Kalimantan pada tahun 1958. Perbedaan paling besar yang dapat dilihat antara pemilu 1999 dan pemilu sebelumnya adalah di bidang penyelenggaraan

pemilu. Pada pemilu sebelumnya badan penyelenggara pemilu ikut menjamin kemenangan (dan kelangsungan) sistem politik Orde Baru. Pada tahun 1999 fungsi badan penyelenggara pemilu berubah agar menjamin (termasuk dengan pelembagaan beberapa mekanisme pembuktian integritas) bahwa preferensi para pemilih benar-benar dicerminkan dalam basik pemilu sendiri.⁴⁴

Selain badan penyelenggara pemilu, unsur-unsur lain yang mempengaruhi proses kepemiluan (*electoral* atau masalah-masalah yang menyangkut pemilihan umum) juga berperan dalam mendukung pelaksanaan pemilu secara kompetitif. Unsur-unsur ini termasuk:⁴⁵

- 1) Kebebasan pers untuk meliput pemilu secara netral
- 2) Kebebasan masyarakat untuk mendirikan partai politik baru yang bebas dan “restu” pemerintah
- 3) Kebebasan masyarakat untuk memantau proses pemilihan umum
- 4) Kebebasan pegawai negeri sipil untuk tidak harus mendukung dan memilih Golkar
- 5) Pendirian posisi netral dari aparaturnegara terhadap masing-masing peserta pemilu.
- 6) Kebebasan tekanan negara terhadap pemilih agar memilih atau tidak memilih salah satu peserta pemilu

Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 190-191.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 191.

demokratis. Implikasi dari perubahan sistem pemilihan presiden secara langsung telah membuka peluang penerapan model pemilihan kepada daerah secara langsung.⁴⁶

Ada banyak pilihan model yang dapat dilakukan untuk pemilihan. Paling tidak ada tiga model yang secara sederhana bisa dipilih yang tidak akan membingungkan baik pemilih maupun panitia pemilihan. Yang pertama adalah *two round system* seperti dalam pemilihan presiden 2004. Pemilih hanya memberikan pilihannya pada satu calon kepala daerah. Untuk model ini, calon kepala daerah hanya dapat menduduki jabatan kalau sudah mencapai 50 persen plus satu suara. Dengan demikian, pemilihan pada putaran pertama yang belum menghasilkan suara tersebut harus diulang dengan mengikutsertakan pemenang pertama dan pemenang kedua. Kedua adalah model *approval*, yakni model yang memberikan peluang bagi pemilih untuk memilih semua (pilihan ganda) calon kepala daerah. Calon yang memperoleh *approval* (persetujuan) terbanyak dari pemilih akan menjadi pemenang pemilu. Ketiga adalah model *first past the post* seperti pemilihan kepala desa. Pada pemilihan model ini, calon yang memperoleh suara terbanyak otomatis akan menduduki posisi sebagai kepala daerah berapapun suara yang dipilih sangat minimal.⁴⁷

Pada hakikatnya pemilu merupakan kontrak sosial (*the social contract*) bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai satu kesatuan dengan para wakilnya yang terpilih, yang kelak menjadi penguasa pemerintahan yang berwenang untuk menentukan

⁴⁶ Agus Pramusinto, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah*, dalam jurnal CSIS, Vol. 33. No 2. Juni 2004, hlm.239.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 239-240.

segala kebijakan di negara ini, J.J. Rousseau mengatakan, bahwa penyerahan kekuasaan, milik dan kebebasan seseorang kepada penguasa yang berdaulat hanya sebesar yang terkait dengan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu seorang penguasa berdaulat harus memperhatikan kepentingan umum (*general will*) yang terkait dengan kepentingan bersama masyarakat dan bukan kemauan atau kepentingan dirinya sendiri.

Dalam kontrak sosial ada hubungan timbal balik (asas resiprositas) antara wakil rakyat dengan wakil atau penguasa yang dipilihnya dalam setiap pemilu. Di satu sisi rakyat memberikan suara atau dukungan dari sebagian kekuasaan, bahkan miliknya untuk kepentingan umum, sebaliknya mereka yang terpilih menjadi wakil atau penguasa adalah alat untuk mencapai cita-cita kesejahteraan rakyat. Untuk itu penguasa tidak boleh berlaku diskriminasi sosial, ia harus menerapkan asas kesetaraan dalam menjalankan kekuasaannya. Dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan sumber kekuasaan, karena pada hakikatnya rakyat adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi, yakni kedaulatan, sedangkan demokrasi merupakan bentuk pengejawatahan dari kedaulatan itu.⁴⁸ Pemilu merupakan sarana demokrasi sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat yang berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan serta rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai.⁴⁹ Oleh karena itu secara

⁴⁸ *Ibid*, hlm.61

⁴⁹ Said Ruhpina, Op.Cot., hlm.97.

spesifik demokrasi adalah sistem yang membuka peluang yang luas pada rakyat untuk memilih wakilnya untuk kepentingan masyarakat dapat diperjuangkan.⁵⁰

a. Pemilu Legislatif

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewak Perwakilan Daerah

⁵⁰ *Ibid*, Hlm.99.

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Yang mana pada pemilu Legislatif tahun 2019 ini diikuti oleh 14 Partai Politik yang diantaranya sebagai berikut:

- 
- 1) Partai Amanat Nasional
 - 2) Partai Berkarya
 - 3) PDI Perjuangan
 - 4) Partai Demokrat
 - 5) Partai Gerindra
 - 6) Partai Gerakan Perubahan Indonesia
 - 7) Partai Golkar
 - 8) Partai Hanura
 - 9) Partai Keadilan Sejahtera
 - 10) Partai Kebangkitan Bangsa
 - 11) Partai Nasional Demokrat
 - 12) Partai Persatuan Indonesia
 - 13) Partai Persatuan Pembangunan
 - 14) Partai Solidaritas Indonesia

B. NEGARA HUKUM

1. Pengertian Negara dan Negara Hukum

Negara adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam daerah tertentu, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Pengertian negara yang demikian mencakup pengertian konstitutis dari sebuah negara, sehingga dari rumusan ini dapat dikemukakan adanya unsur-unsur konstitutif negara, yaitu:⁵¹

- a. Adanya rakyat (masyarakat) tertentu.
- b. Adanya daerah (wilayah) tertentu.
- c. Adanya pemerintah yang berdaulat.

Selain itu ada unsur lain bagi adanya negara yakni adanya pengakuan dari negara lain. Unsur yang keempat ini disebut unsur deklaratif. Seperti yang sudah dijelaskan negara itu mempunyai tiga unsur konstitutif yang merupakan syarat lahirnya serta sebuah unsur deklaratif. Unsur-unsur konstitutifnya adalah adanya rakyat (masyarakat), adanya daerah (wilayah), dan adanya pemerintahan yang berdaulat; sedangkan deklarasinya adalah mendapatkan pengakuan dari negara lain.

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan

⁵¹ Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Edisi Revisi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 64.

menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Manusia hidup dalam suasana kerjasama, sekaligus suasana antagonistis dan penuh pertentangan. Negara adalah organisasi yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara digunakan dalam kehidupan bersama itu, baik oleh individu dan golongan atau asosiasi, maupun oleh negara sendiri. Dengan demikian ia dapat mengintegrasikan dan membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduknya ke arah tujuan bersama. Dalam rangka ini boleh dikatakan bahwa negara mempunyai dua tugas:

- a. Mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonisme yang membahayakan;
- b. Mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Negara menentukan bagaimana kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional.⁵²

Dapat didefinisi umum bahwa negara adalah suatu daerah atau wilayah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari

⁵² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm.39.

warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangannya melalui pengiasaan (kontrol) monopolistis dari kekuasaan yang sah.

Arti negara hukum pada hakikatnya berakar dari konsep kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa kecuali.⁵³

Sudargo Gautama sebagaimana dikutip oleh Budiyo menyebutkan bahwa dalam suatu negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan negara tidak maha kuasa, tidak bertindak sewenang-wenang. Sehingga tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum.⁵⁴ Selanjutnya menurut Prof. R. Djokosutono, S.H. sebagaimana dikutip oleh Budiyo berpendapat bahwa negara hukum menurut UUD 1945 adalah negara yang berdasarkan pada kedaulatan hukum. Hukumlah yang berdaulat atas negara tersebut.

Negara merupakan subjek hukum dalam arti *rechtsstaat* atau badan hukum publik. Selain dua pendapat dari pakar tersebut, di dalam Penjelasan UUD 1945 juga dikatakan “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*)”. Ini mengandung arti bahwa negara dalam menjalankan aktivitasnya (penyelenggaraan pemerintahannya) tidak boleh

⁵³ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*. Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2003, hlm.12.

⁵⁴ Budiyo, *Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara untuk SMU Kelas 3*, PT. Gelora Aksara Pratama, Jakarta, 2003, hlm.50.

berdasarkan atas kekuasaan belaka tetapi harus berdasarkan pada hukum yang berlaku.⁵⁵

Seperti yang diketahui bahwa Negara Republik Indonesia merupakan negara hukum yang dimana untuk menghindari hak rakyat dari kesewenang-wenangan dan untuk melaksanakan kehendak rakyat bagi pemegang kekuasaan negara haruslah dalam segala tindakannya dibatasi atau dikontrol oleh hukum tersebut.

Salah satu asa yang merupakan pasangan logis dari asas demokrasi adalah asas negara hukum, bagi suatu negara demokrasi harus menjadikan pula hukum sebagai salah satu asasnya yang lain. Alasannya, jika suatu negara diselenggarakan dari, oleh dan untuk rakyat, maka untuk menghindari hak rakyat dari kesewenang-wenangan dan untuk melaksanakan kehendak rakyat bagi pemegang kekuasaan negara harus segala tindakannya dibatasi dan dikontrol oleh hukum tersebut, pemegang kekuasaan yang sebenarnya tidak lain hanyalah pemegang kekuasaan rakyat yang di pilih oleh rakyat tersebut, sehingga tidak boleh sewenang-wenang. Disebutkan bahwa negara hukum menentukan alat-alat perlengkapannya yang bertindak menurut dan terikat kepada peraturan-peraturan yang ditetapkan terlebih dahulu yang dikuasakan untuk mengadakan peraturan-peraturan itu,⁵⁶ seperti tercantuk di dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 50-51.

⁵⁶ Mahfud MD, *Op.cit.*, hlm. 85.

Adanya pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia merupakan ciri pertama dari negara hukum. Tentang pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia bisa ditemui jaminannya di dalam pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, yaitu di dalam pembukaan alinea I bahwa kemerdekaan adalah hak segala bangsa, kemudian di dalam alinea IV disebutkan pula salah satu dasar yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab, sedangkan di dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dapat ditemui beberapa pasal terutama Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J.

Selanjutnya, sebagai ciri kedua dari negara hukum adalah adanya peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak. Untuk ciri kedua ini dapat dilihat pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan; “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

Di dalam penjelasan terhadap Pasal 24 ini dijelaskan bahwa kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan di dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim. Dengan begitu maka untuk ciri kedua negara hukum dapat dipenuhi oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Negara hukum adalah legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya. Maksudnya untuk segala tindakan seluruh warga negara, baik rakyat biasa maupun

penguasa haruslah dibenarkan oleh hukum. Di Indonesia berbagai peraturan untuk segala tindakan sudah ada ketentuannya, sehingga untuk setiap tindakan itu harus sah menurut aturan hukum yang telah ada. Di Indonesia semua landasan yang menjadi ciri dari negara hukum dapat ditemui dalam Undang-Undang Dasar 1945 sehingga untuk disebut sebagai negara hukum Undang-Undang Dasar 1945 cukup memberikan jaminan.⁵⁷

Teori mengenai negara hukum secara umum dibagi dalam dua jenis, yaitu:

a. Teori Negara Hukum Formal

Negara hukum formal yaitu negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formal ini disebut pula dengan negara demokratis yang berlandaskan negara hukum.⁵⁸ Berdasarkan pengertian tersebut, F.J. Stahl dengan konsep negara hukum formal menyusun unsur-unsur negara hukum adalah:

- 1) Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- 2) Pemisahan kekuasaan;
- 3) Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan undang-undang (legalitas pemerintahan);
- 4) Adanya peradilan administratif yang bebas dan tidak memihak

Dengan unsur tersebut membuat negara berperan sebagai pencipta hukum dan penegak hukum dalam rangka menjaga ketertiban dan keamanan. Hal yang membuat

⁵⁷ “Bab VI Instrumen Nasional Pokok Hak Asasi Manusia”, ad http://pusham.uji.ac.id/ham/12_Chapter6.pdf, diunduh 16 Oktober 2019.

⁵⁸ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.6.

negara menjadi bersifat pasif, artinya tugas negara hanya mempertahankan ketertiban dan keamanan negara saja, atau negara hanya sebagai “penjaga malam”, sedangkan dalam urusan sosial dan ekonomi, negara tidak boleh mencampurinya. Teori ini dikemukakan oleh Immanuel Kant.

b. Teori Negara Hukum Material (*welfare state*)

Teori ini menyatakan bahwa negara selain bertugas membina ketertiban umum, juga ikut bertanggung jawab dalam membina dan mewujudkan kesejahteraan rakyatnya tersebut.

Teori ini dikemukakan oleh Kranenburg dan banyak dipraktekkan di negara-negara berkembang. Seperti di Indonesia.⁵⁹ Unsur-unsur dari Negara Hukum materiil yaitu:⁶⁰

- 1) Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia;
- 2) Pemisahan/pembagian kekuasaan;
- 3) Legalitas pemerintahan
- 4) Peradilan administrasi yang bebas dan tidak memihak;
- 5) Terwujudnya kesejahteraan umum warga negara.

2. Ciri-ciri Negara Hukum

Amanat konstitusi Pasal 1 ayat (2)UUD 1945 bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan berdasar UUD”, sesungguhnya telah cukup mengisyaratkan Indonesia adalah negara demokrasi meski tidak eksplisit dinyatakan

⁵⁹ Budiyanto, *Op.cit.*, hlm. 51.

⁶⁰ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.cit.*, hlm. 15.

demikian. Hanya ditegaskan “Indonesia adalah negara hukum”. Negara hukum (*rechtstaat*) adalah ciri negara modern (negara demokrasi). Menurut Immanuel Kant sebagaimana dikutip oleh Budiyanto, ada empat prinsip yang menjadi ciri dari negara hukum, yaitu:⁶¹

- a. Pengakuan dan jaminan atas hak-hak asasi manusia.
- b. Pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia.
- c. Legalistas pemerintahan (pemerintahan berdasarkan hukum).
- d. Pengadilan untuk menyelesaikan masalah yang timbul sebagai akibat pelanggaran hak asasi manusia

Menurut Sri Soemantri yang terpenting dalam negara hukum, yaitu:

- a. Bahwa pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan;
- b. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warganya);
- c. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- d. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*)

Dari berbagai pendapat tersebut di atas, Ismail Suny sebagaimana dikutip oleh Budiyanto menyimpulkan bahwa prinsip-prinsip negara hukum adalah sebagai berikut:⁶²

- a. Pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial dan kebudayaan. Hal ini berdasarkan ketentuan hukum.
- b. Peradilan yang bebas, tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuatan apapun. Artinya, ada kekuasaan yang terlepas dari kekuasaan pemerintahan untuk menjamin hak-hak asasi sehingga hakim betul-betul memperoleh putusan yang objektif dalam memutuskan perkara.
- c. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya. Dengan ini suatu tindakan harus sesuai dengan yang dirumuskan dalam peraturan hukum.

⁶¹ Budiyanto, *Op.cit.*, hlm. 51.

⁶² *Ibid*, hlm.53.

Menurut Jimly Asshiddiqie ada 12 (dua belas) prinsip negara hukum modern (*rechtsstaat*), yaitu.⁶³

- a. Supremasi hukum (*Supremacy of law*);
 - b. Persamaan dalam hukum (*Equality before the law*);
 - c. Asas Legalitas (*Due process of law*);
 - d. Pembatasan kekuasaan;
 - e. Organ-organ eksekutif independen
 - f. Peradilan bebas dan tidak memihak;
 - g. Peradilan tata usaha negara;
 - h. Peradilan tata negara
 - i. Perlindungan HAM
 - j. Bersifat demokratis (*Democratische Rechtsstaat*);
 - k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtsstaat*);
 - l. Transparansi dan kontrol sosial
3. Macam-macam Tipe Negara Hukum

Tipe negara hukum antara satu negara dengan negara yang lain adalah berbeda. Menurut Budiyanto, di dunia ini terdapat dua tipe negara hukum yang berbeda pula, yaitu Tipe Anglo Saxon dan Tipe Eropa Kontinental.⁶⁴

- a. Tipe Anglo Saxon, tipe ini bertumpu pada the rule of law. Menurut A.V. Dicey, menyatakan the rule of law terbagi ke dalam (3) tiga unsur pokok

berikut:⁶⁵

- 1) *Supremasi of the law*, yaitu hukum memiliki kedudukan yang paling tinggi (kedaulatan hukum), baik penguasa maupun rakyat harus tunduk pada hukum.

Ciri khas *supremasi of the law* adalah:

- a) Hukum berkuasa penuh terhadap negara dan rakyat;

⁶³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 154-162.

⁶⁴ Budiyanto, *Op.cit.*, hlm. 52.

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 52.

- b) Negara tidak dapat disalahkan, yang salah adalah pejabat negara;
 - c) Hukum tidak dapat diganggu gugat, kecuali oleh *supreme of court* atau Mahkamah Agung.
- 2) *Equality before the law*, yaitu semua warga negara memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum.
 - 3) *Constitutional based on Human Right*, yaitu adanya jaminan hak-hak asasi warga negara di dalam konstitusi

Selanjutnya menurut A.V Dicey adapun syarat-syarat dasar agar pemerintahan demokratis di bawah the rule of law terselenggara yaitu sebagai berikut:⁶⁶

- 1) Perlindungan konstitusional, diatur dalam konstitusi sehingga menjadi kewajiban negara untuk melaksanakannya.
 - 2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, yaitu bersifat independen dan imparsial.
 - 3) Pemilihan umum yang bebas, baik dalam pemilihan umum negara maupun daerah.
 - 4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat, namun dalam hal ini kebebasan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan baik kepada Tuhan YME, selama manusia, bangsa dan negara.
 - 5) Kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi dan berposisi.
 - 6) Pendidikan kewarganegaraan, agar setiap warga negara Indonesia mengetahui dasar ketatanegaraan Republik Indonesia.
- b. Tipe Eropa Kontinental, pada tipe ini yang berdaulat adalah hukum sehingga hukum memandang negara sebagai subjek hukum yang dapat dituntut apabila melanggar hukum.
- Menurut tipe ini, untuk dapat dikatakan sebagai negara hukum yang demokratis, negara harus :
- 1) Membagi atau memisahkan kekuasaan negara;
 - 2) Menjamin dan melindungi HAM;
 - 3) Mendasarkan tindakannya pada undang-undang;
 - 4) Diselenggarakannya Administrasi undang-undang itu;
 - 5) Diselenggarakan suatu Peradilan.

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 52.

2. Pengertian Partai Politik

Dari dunia ilmu politik dapat diperoleh berbagai definisi tentang partai politik. Robert M. Mac Iver mendefinisikan partai politik sebagai sebuah perkumpulan yang diorganisir untuk mendukung suatu azas atau kebijaksanaan, yang oleh perkumpulan itu diusahakan dengan sarana konstitusional agar menjadi dasar penentuan bagi pemerintahan. Sedangkan menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, partai politik adalah setiap organisasi yang dibentuk oleh warga negara RI secara sukarela atas dasar persamaan kehendak untuk memperjuangkan baik kepentingan anggotanya maupun bangsa dan negara melalui pemilu.⁶⁷

Yang dimaksud dengan partai politik (Parpol) adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik- (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.⁶⁸

Berdasarkan Pasal 1 ayat 1 undang-undang partai politik Nomor 2 Tahun 2008, partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional yang dibentuk oleh warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara,

⁶⁷ <http://www.geocities.com>

⁶⁸ Muhammad Thir Azhari, *Negara Hukum Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992, hlm.160-161.

serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negrara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Carl J. Friedrich partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan, berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil.⁶⁹

Menurut R.H. Soltau partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka. (*A group of citizens more or less organized, who act as a political unit and who, by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies*).⁷⁰

Huntington mengklasifikasikan pertumbuhan dan perkembangan partai ke dalam 3 (empat) tahap yakni:⁷¹

1. Faksionalisasi, masyarakat baru mengenal partai suatu *invensi cultural* baru di tengah rendahnya tingkat partisipasi dan pelebagaan politik. Pada tahap ini separuh dari kesadaran politik masyarakat sudah mulai meninggalkan bentuk-bentuk organisasi politik tradisional. Namun pada saat bersamaan belum menemukan penggantinya yang sesuai dengan tuntutan keadaan, politik ditandai dengan persaingan sengit antara kelompok atau fraksi yang berusaha

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 161

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 161.

⁷¹ Cipto, *Sejarah Partai Politik di Dunia*, Rhineka Cipta, Jakarta, 1998, hlm.2.

memperebutkan kekuasaan dan pengaruh, masyarakat masih sangat asing dengan dua ciri organisasi politik modern, yakni, organisasi professional dan basis sosial pendukung organisasi politik tersebut.

2. Polarisasi, dalam tahap ini partai tampak berusaha menerobos dinding-dinding sosial tradisional yang melindungi fraksi yang saling bersaing secara personal. Proses tinggal landas ini didukung oleh kondisi eksternal yang cukup memadai. Meningkatnya kesadaran politik warga negara dengan sendirinya memperluas ruang lingkup partisipasi politik. Momen penting ini segera diikuti dengan meluasnya jenis dan macam kelompok-kelompok politik yang menghasilkan sebuah masyarakat mejemuk dan kompleks. *Heterogensitas* masyarakat modern di tengah perubahan sosial ekonomi secara perlahan-lahan menumbuhkan polarisasi kelompok sebagai akibat dari makin kompleksnya masyarakat politik.
3. Ekspansi atau perluasan, pada tahap ini telah berkembang menjadi organisasi politik yang semakin membutuhkan dukungan massa. Dalam persaingan antar partai dukungan massa yang luas dan beragam serta berlapis merupakan syarat pokok untuk membangun kekuatan partai. Partisipasi politik masyarakat akan meluap dan memerlukan kontribusi partai sebagai kepentingan umum.
4. Pelembagaan adalah tahap akhir dari pertumbuhan partai politik, dimana partai relatif telah mencapai tahap mapan, dengan ditandai terbentuknya sistem dua partai, sistem multipartai atau sistem partai tunggal dominan. Sistem partai yang telah terlembaga relatif tidak banyak mengalami perubahan kuantitas. Pergantian lebih banyak terjadi pada aspek peralihan pemerintahan oleh partai atau koalisi partai lain.