

BAB II

KAJIAN TENTANG PRINSIP NEGARA DEMOKRASI

A. Prinsip Negara Demokrasi Dan Negara Hukum Demokrasi

1. Prinsip Negara Demokrasi

Juan J. Linz dan Alferd Stephan membuat kriteria pokok mengenai demokrasi, secara ringkas sebagai berikut :

Kebebasan hukum untuk merumuskan dan mendukung alternatif-alternatif politik dengan hak yang sesuai untuk bebas berserikat, berbicara dan kebebasan-kebebasan dasar lain bagi setiap orang, persaingan yang bebas dan anti kekerasan diantara pemimpin dengan keabsahan periodik bagi mereka untuk memegang pemerintahan, dimasukkannya seluruh jabatan politik yang efektif didalam proses demokrasi dan hak berperan serta bagi semua anggota masyarakat politik, apapun pilihan politik mereka. Secara praktis ini berarti kebebasan untuk mendirikan partai partai politik dan menyelenggarakan Pemilihan Umum yang bebas dan jujur pada jangka waktu tertentu tanpa menyingkirkan jabatan politik efektif apapun dari akuntabilitas pemilihan yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.²⁵

Menurut Franz Magnis Suseno ada 5 ciri hakiki negara demokratis, yaitu :²⁶

1. Negara Hukum;
2. Pemerintah yang dibawah kontrol nyata masyarakat;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Prinsip mayoritas;

²⁵Nurtjahyo, Hendra, *Filsafat Demokrasi*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 72.

²⁶ *Ibid*, hlm. 74

5. Adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.

2. Negara Hukum Demokrasi

Salah satu prinsip dasar yang mendapatkan penegasan dalam perubahan UUD 1945 adalah prinsip negara hukum, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945²⁷ yang menyatakan bahwa 'Negara Indonesia adalah negara hukum'. Bahkan secara historis negara hukum (*rechtsstaat*) adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).²⁸

Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.²⁹ Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM. Saat ini, prinsip negara hukum tidak hanya terbatas pada dua prinsip tersebut, tetapi ada prinsip lain yaitu supremasi konstitusi (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality*

²⁷ Hasil Perubahan Ketiga UUD 1945, Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (UNISDA) Lamongan, 29 Desember 2007. Hasil Perubahan Ketiga UUD 1945, diakses dari www.jimly.com, tanggal 1 Mei 2016.

²⁸ Penjelasan UUD 1945 Dalam Proses Perubahan UUD 1945 Dihilangkan Dengan Memasukan Kedalam Materi Batang Tubuh, diakses dari www.jimly.com, tanggal 20 Pebruari 2016.

²⁹ Jimly Assidique, *Konsultasi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta : Konstitusi Press, 2005), hlm.152, diakses dari www.jimly.com, tanggal 1 Mei 2016.

before the law), asas legalitas (*due process of law*), pembatasan kekuasaan (*limitation of power*), organ pemerintahan yang independen, peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*), Peradilan Tata Usaha Negara (*administrative court*), Peradilan Tata Negara (*constitutional court*), perlindungan Hak Asasi Manusia, bersifat demokratis (*demokratische-rechtsstaats*), berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*), serta transparansi dan kontrol sosial.³⁰

Dalam suatu negara hukum, mengharuskan adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hirarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum. Dengan demikian, segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*.

Namun demikian, prinsip supremasi hukum selalu diakomodir dengan dipahami dan diaktualisasikannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan

³⁰ Jimly Assidiqie, *op. cit.*, hlm. 154-162, diakses dari www.jimly.com, tanggal 1 Mei 2016.

keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.³¹

Berdasarkan prinsip negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.

Oleh karena itu, aturan-aturan dasar konstitusional harus menjadi dasar dan dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan negara dan kehidupan masyarakat. Dengan demikian, perubahan UUD 1945 yang bersifat mendasar tentu saja berpengaruh terhadap sistem dan materi peraturan perundang-undangan yang telah ada. Perubahan UUD 1945 membawa implikasi terhadap jenis

³¹ Prinsip Pokok Negara Hukum diakses dari www.jimly.com, tanggal 1 Mei 2016

peraturan perundang-undangan serta materi muatannya. Adanya perubahan UUD 1945 tentu menghendaki adanya perubahan sistem peraturan perundang-undangan, serta penyesuaian materi muatan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada dan berlaku.

B. Pemilihan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota)

1. Dasar hukum penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah :

a. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi : *"Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis"*.³²

b. Pasal 1 angka (1) UU No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, berbunyi :

*"Pemilihan Gubernur, Bupati dan walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan serta Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis"*³³

Pemilihan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) diselenggarakan dengan mekanisme

³² Undang-Undang Dasar 1945

³³ UU No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

secara demokratis yaitu melalui Pemilihan Umum. Pemilihan Umum tersebut merupakan perwujudan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, mekanisme pemilihan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) dipilih langsung oleh rakyat. Pengajuan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan/atau perseorangan. Pelaksanaan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) sesuai dengan regulasi yang ada minimal diikuti oleh dua pasangan calon.

2. Pengisian Jabatan Kepala Daerah

Secara filosofis, negara republik adalah negara yang dibentuk oleh dan untuk kepentingan umum. Berdasarkan pemahaman ini sekaligus tercermin, semua jabatan dalam negara republik adalah jabatan yang berfungsi mewujudkan kepentingan umum. Karena itu pada dasarnya semua jabatan, pengisian jabatan, dan pemangku jabatan dalam republik baik secara langsung atau tidak langsung memerlukan keikutsertaan publik, termasuk pertanggungjawaban, pengawasan dan pengendaliannya. Sistem politik demokrasi akan berbeda dengan sistem politik kediktatoran seperti pembatasan masa jabatan, pemilihan secara teratur, alternatif pilihan dan sebagainya. Dalam sistem politik demokrasi, dianut paham bahwa semua kegiatan bernegara termasuk pengisian jabatan Kepala Daerah memerlukan partisipasi rakyat. Pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan dari, oleh

dan untuk rakyat. Amanemen UUD 1945 telah membawa perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya pada tingkat lokal. Salah satu perubahan ketatanegaraan pada tingkat lokal atau daerah adalah tentang pengisian jabatan Kepala Daerah. Dinyatakan bahwa: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Frasa kata “dipilih secara demokratis” dalam pengisian jabatan Kepala Daerah dapat dibedakan menjadi dua cara utama, yaitu :

1. Pemilihan langsung (*popular vote*). Rakyat secara langsung memilih calon-calon Kepala Daerah yang diajukan atau memajukan diri dalam pemilihan.
2. Pemilihan tidak langsung (*indirect popular vote*), Kepala Daerah dipilih oleh DPRD.

Pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal dilaksanakan dengan pemilihan langsung, dengan sarana sesuai dengan Pasal 14 ayat (1) Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakilbupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon, yang menyebutkan bahwa; “Sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon menggunakan surat suara yang memuat foto Pasangan Calon, nama Pasangan Calon dan kolom untuk memberikan pilihan setuju atau tidak setuju.”

C. Partai Politik

1. Fungsi Partai Politik

Fungsi-fungsi partai politik dalam negara-negara demokratis, seperti yang dikemukakan oleh Meriam Budiharjo dalam bukunya *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Adapun fungsi-fungsi termaksud adalah sebagai berikut :³⁴

a. Partai politik sebagai sarana komunikasi politik

Fungsi ini terkait erat dengan peranan partai politik sebagai penghubung antara rakyat dan Pemerintah. Dalam hal ini suatu partai politik dituntut untuk mampu komunikasi vertikal. Tetapi untuk itu, partai politik hendaknya mampu menjadi wahana berlangsungnya komunikasi horizontal yang dimaksud adalah antar warga atau antar kelompok dalam masyarakat.

b. Partai politik sebagai sarana sosialisasi politik

Partai politik juga memainkan peranan sebagai instrument sosialisasi politik. Dengan sosialisasi politik yang dimaksud proses yang memungkinkan seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena-fenomena politik yang pada umumnya berlaku dalam masyarakat dimana dia berada. Proses

³⁴ Rafael-Raga, Maran, *Pengantar Sosiologi Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 87.

ini juga disebut sebagai pendidikan politik yang berlangsung secara bertahap mulai kanak-kanak hingga masa dewasa.

c. Partai politik sebagai sarana rekrutmen politik

Partai politik berfungsi sebagai sarana *political recruitment*, rekrutmen politik. Tanpa rekrutmen politik, suatu partai tidak akan mendapatkan anggota atau tokoh-tokoh yang dapat diandalkan dalam berbagai kegiatan politik. Dengan rekrutmen tersebut upaya partai politik untuk mengajak orang-orang yang berbakat untuk terlibat aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota.

d. Partai politik sebagai sarana pembebas konflik

Dalam kehidupan masyarakat demokratis, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan hal yang wajar. Perbedaan dan persaingan dalam bentuk apapun bisa menjadi sumber konflik, baik antar individu maupun antar kelompok. Jika terjadi konflik, maka merupakan tugas partai politik untuk mengatasinya.

2. Kelemahan Partai Politik³⁵

Adanya organisasi itu, tentu dapat dikatakan juga mengandung beberapa kelemahan. Diantaranya ialah bahwa organisasi cenderung bersifat oligarki. Organisasi dan termasuk juga organisasi partai politik, kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama

³⁵ Asshidiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, diakses dari www.jimly.com tanggal 1 Mei 2016.

kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya dilapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri. Seperti dikemukakan oleh Robert Michels sebagai suatu hukum besi yang berlaku dalam organisasi bahwa :

“Organisasilah yang melahirkan dominasi si terpilih atas para pemilihnya, antara si mandataris dengan si pemberi mandat dan antara si penerima kekuasaan dengan sang pemberi. Siapa saja yang berbicara tentang organisasi, maka sebenarnya ia berbicara tentang oligarki”

Selain itu terdapat lima kelemahan kaderisasi yang kurang berjalan optimal, yaitu:³⁶

1. Sistem pemilihan umum proposional telah mengabdikan dominasi oligarki dalam proses rekrutmen
2. Proses rekrutmen tidak berlangsung secara terbuka dan partisipatif.
3. Dalam proses rekrutmen tidak dibangun relasi (*linkage*) yang baik antara partai dan masyarakat sipil.
4. Dalam proses rekrutmen partai politik sering menerapkan pendekatan “asal comot” terhadap kandidat yang dipandang sebagai “mesin politik”.
5. Proses kampanye (sebagai bagian dari mekanisme rekrutmen) tidak diisi dengan pengembangan ruang publik yang demokratis, dialog yang terbuka dan sebagai arena

³⁶Firmansyah, *Mengelola Partai Politik, Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*, Yayasan Pustaka Obor, Jakarta, 2011, hlm. 35.

untuk kontrak sosial untuk membangun visi bersama, melainkan hanya sebagai ajang *show of force*, dan obral janji.

D. Hak Asasi Manusia (HAM)

1. Definisi HAM

Menurut Pasal 1 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 memberikan pengertian Hak Asasi Manusia, sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah dan setiap orang. Dengan kata lain, HAM ialah suatu status alamiah yang merupakan anugerah Tuhan sebagai modal untuk mendapatkan penghargaan membela diri dalam kehidupan baik dilingkungan keluarga, masyarakat, bangsa dan negara.³⁷

2. Kewajiban Perlindungan dan Pemajuan HAM

Hal ini dapat kita lihat dari rumusan-rumusan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Konvenan Internasional tentang hak sipil dan politik, serta Konvenan Internasional tentang hak ekonomi, sosial dan budaya yang merupakan pengakuan negara terhadap Hak Asasi Manusia sebagaimana menjadi substansi dari ketiga instrumen

³⁷ Susilo, Suko & Basrowi, *Demokrasi dan HAM*, Jengjala Pustaka Utama, Kediri, 2006, hlm. 136

tersebut. Konsekuensinya, negaralah yang terbebani kewajiban perlindungan dan pemajuan HAM. Kewajiban negara tersebut ditegaskan dalam konsideran "menimbang" baik dalam Konvenan Internasional tentang hak sipil dan politik maupun Konvenan Internasional tentang hak ekonomi, sosial dan budaya. Dalam hukum nasional, Pasal 28 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara, terutama Pemerintah.³⁸

3. Hak Asasi Aktif atau Demokratis

Dasar hak-hak asasi ini adalah keyakinan akan kedaulatan rakyat yang menuntut agar rakyat memerintahi diri sendiri dan setiap Pemerintah berada dibawah kekuasaan rakyat. Hak-hak ini disebut aktif, karena merupakan hak atas suatu aktifitas manusia, yaitu hak untuk ikut menentukan arah perkembangan masyarakat. Di sini berlaku prinsip bahwa tidak ada pemerintahan yang sah kecuali yang dikehendaki oleh rakyat.

Termasuk dalam hak-hak asasi demokratis adalah hak semua warga Negara untuk memilih wakil-wakil mereka kedalam badan yang berwenang untuk membuat Undang-Undang. Pemilihan itu harus umum, rahasia dan bebas. Rakyat berhak mengontrol Pemerintah.

³⁸ Hasil perubahan Kedua UUD 1945, diakses dari www.jimly.com tanggal 1 Mei

Termasuk juga hak untuk menyatakan pendapat, hak atas kebebasan pers atau hak untuk membentuk perkumpulan politik.³⁹

4. Prinsip Kebebasan⁴⁰

Nurcholis Madjid menegaskan bahwa kebebasan mengandung pengertian keterbukaan dan kesempatan untuk bereksperimen. Kebebasan inilah yang menjadi kekuatan demokrasi yang merupakan sebuah sistem politik dan ekonomi yang mampu mengadakan kritik kedalam dan perbaikan-perbaikannya, sesuai dengan dinamika internalnya sendiri. Prinsip keterbukaan dan kesempatan untuk bereksperimen itulah salah satu roh demokrasi yang paling sentral. Dan logika dari kebebasan yang memiliki makna keterbukaan dan kesempatan bereksperimen itu ialah adanya tanggung jawab.

E. Kekosongan Hukum

Dalam hal ini hakim memenuhi ruangan kosong (*Leemten*) dalam sistem hukum formal dari tata hukum yang berlaku. Adapun pendapat bahwa dalam sistem formal dari hukum ada ruangan kosong (ada kekosongan) yang dapat diisi oleh hakim ini, belumlah lama dianut orang.

Akhir abad ke-19, para sarjana hukum berpendapat bahwa hukum merupakan satu kesatuan lengkap yang tertutup, di luar undang-undang

³⁹ Susilo, Suko & Basrowi, *Demokrasi & HAM*, Jenggal Pustaka Utama, Kediri, 2006, hlm. 131.

⁴⁰ Thaha, Idris, *Demokrasi Religius Pemikiran Politik Nurcholish Madjid dan M. Amien Rais*. Penerbit Teraju, Jakarta, 2005, hlm. 245

tidak ada hukum, dan hakim tak boleh menjalankan keadaan hukum yang tidak disebutkan dalam peraturan perundangan.

Namun kemudian, paham tentang kesatuan yang bulan dan lengkap dari hukum itu tidak dapat diterima oleh para sarjana hukum. Prof. Mr. Paul Scholten mengatakan bahwa hukum merupakan suatu sistem yang terbuka (*open systeem van het recht*). Pendapat ini lahir dari kenyataan, bahwa dengan pesatnya kemajuan dan perkembangan masyarakat, menyebabkan hukum menjadi dinamis, terus-menerus mengikuti proses perkembangan masyarakat.

Berhubung dengan itulah telah menimbulkan konsekuensi, bahwa hakim dapat dan bahkan harus memenuhi kekosongan yang ada dalam sistem hukum, asalkan penambahan itu tidak membawa perubahan prinsipil pada sistem hukum yang berlaku⁴¹

⁴¹ C.S.T Kansil, Christine S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm. 75-76