

BAB II

**KAJIAN PUSTAKA TENTANG NEGARA HUKUM, PARTAI POLITIK,
DAN REKRUTMEN ANGGOTA PARTAI POLITIK SISTEM
PROPORSIONAL TERBUKA**

A. Tinjauan Pustaka Tentang Negara Hukum

1. Pengertian Negara Hukum dan Demokrasi

a. Negara Hukum

Hukum adalah sebuah konsep yang berasal dari nomokrasi, yang berkembang dari pemikiran barat. Istilah nomokrasi berasal dari kata *nomos* yang berarti norma dan *cratos* yang berarti kekuasaan. Negara hukum adalah konsep pemerintahan negara yang berdasarkan hukum.

Pandangan Aristoteles adalah bahwa negara hukum berarti negara di bawah hukum yang menjamin keadilan bagi warganya. Keadilan adalah syarat hidup bahagia bagi warga negara, dan sebagai dasar keadilan, semua manusia perlu diajarkan akhlak agar menjadi warga negara yang baik. Demikian pula, hukum dan peraturan hanya ada jika mencerminkan keadilan kehidupan social warga negara.⁴⁰

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “*rechtsstaat*”. Istilah lain yang digunakan dalam hukum Indonesia

⁴⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, Depok, 1983, hlm. 153-154.

adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk mengartikan “negara hukum”. Notohamidjojo mengatakan “maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*”.⁴¹ Djokosoetono mengatakan bahwa negara hukum demokrasi, istilah ini sebenarnya salah. Karena jika kita menghilangkan *democratische rechtsstaat* yang demokratis, maka *rechtsstaat* yang penting dan primair.⁴²

Muhammad Yamin, sebaliknya, menggunakan istilah negara hukum dengan cara yang sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, yaitu⁴³ polisi atau militer, tempat polisi dan tentara memegang pemerintahan dan keadilan, serta Republik Indonesia, bukanlah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku dan bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*) dimana senjata dan tentara bertindak sewenang-wenang.

Berdasarkan uraian di atas, dalam kepustakaan hukum Indonesia, selain istilah *rechtsstaat* yang menunjukkan pengertian negara hukum, dikenal pula istilah *rule of law*. Namun, istilah *rule of law* adalah yang paling banyak digunakan hingga saat ini.

Menurut Hadjon, dua istilah *rechtsstaat* dan *the rule of law* didukung oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah

⁴¹ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm. 21.

⁴² Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 67.

⁴³ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 72.

rechtsstaat merupakan hasil pemikiran yang bersifat revolusioner dan menentang monarki absolut, yang bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut Civil Law. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, serta bertumpu berdasarkan sistem hukum common law.⁴⁴ Namun perbedaan antara keduanya tidak lagi menjadi masalah, karena mengarah pada tujuan yang sama, yaitu perlindungan hak asasi manusia.

Dalam perkembangannya, penerapan negara hukum tidak terlepas dari konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Di zaman modern ini, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Ravant, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain, dengan menggunakan kata Jerman "*rechtsstaat*". Di sisi lain, dalam tradisi Anglo-Amerika, konsep negara hukum dikembangkan oleh pelopor AV. Dicey sebagai "*the rule of law*". Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum, yang disebutnya sebagai "*rechtsstaat*", mengandung empat unsur penting:

- 1) perlindungan hak asasi manusia;
- 2) pembagian kekuasaan;
- 3) pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
- 4) peradilan tata usaha negara.

⁴⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72.

A.V. Dicey menjelaskan bahwa ada tiga karakteristik penting dari negara hukum, yang disebutnya sebagai “*the rule of law*”, adalah *Supremacy of Law*, *Equality Before The Law*, dan *Due Process of Law*. Keempat prinsip “*rechtsstaat*” yang dikembangkan oleh Julius Stahl di atas pada dasarnya dapat dipadukan dengan tiga prinsip “*rule of law*” yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menunjukkan ciri-ciri Negara Hukum modern saat ini. Berikut ini adalah uraian tentang tiga unsur “*the rule of law*” yang dikemukakan oleh A.V. Dicey, yaitu:⁴⁵

1) *Supremacy of Law*

Supremasi hukum (*supremacy of law*) adalah adanya pengakuan normatif dan empiris terhadap asas-asas hukum, yaitu segala persoalan diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman terbaik. Dari sudut supremasi hukum, pemimpin tertinggi negara yang sebenarnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum tertinggi.

Persepsi normatif terhadap supremasi hukum tercermin dalam perkembangan hukum atau konstitusi. Persetujuan empiris terhadap supremasi hukum tercermin dalam tindakan beberapa masyarakatnya bahwa hukum adalah yang tertinggi, tetapi bahkan di republik yang berpegang pada *presidential* murni, karena konstitusi sebenarnya adalah kepala negara, karena itu dalam sistem *presidential*, tidak ada perbedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

2) *Equality Before the Law*

Persamaan di depan hukum (*equity before the law*) adalah persamaan di depan hukum dan kedudukan semua orang dalam pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dipraktikkan secara empiris. Dalam kerangka prinsip kesetaraan ini, semua sikap dan perilaku diskriminatif dalam segala bentuk dan penerapannya diakui sebagai sikap dan perilaku yang dilarang, kecuali untuk perilaku yang bersifat khusus. Yang disebut dengan *affirmative actions* digunakan untuk mendorong dan

⁴⁵ Mokhammad Najih, *Politik Hukum Pidana Konsepsi Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Cita Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2014, hlm. 5.

mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga tertentu untuk mengejar kemajuan dan mencapai tingkat pembangunan yang sama dengan masyarakat yang lebih tinggi.

3) *Due Process of Law*

Asas legalitas (*due process of law*) diperlukan untuk segala bentuk tindakan pemerintah yang harus berdasarkan hukum yang sah dan tertulis. Oleh karena itu, hukum dan peraturan tertulis ada dan harus diterapkan terlebih dahulu atau sebelum tindakan administratif diambil dan segala perbuatan atau tindakan administratif badan/pejabat negara harus berdasarkan aturan dan prosedur.

Profesor Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik dan negara hukum materiil atau negara hukum modern. Negara hukum formil berkaitan dengan definisi hukum yang formil dan sempit, yaitu pengertian hukum secara tertulis, lalu yang kedua, atau keadaan Negara hukum materiil yang lebih saat ini, mengandung konsep keadilan. Oleh karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya "*Law in a Changing Society*" menggambarkan "*rule of law*" dalam arti formil, yaitu "*organized publik power*" dan "*rule of law*" dalam arti materiil "*the rule of just law*".⁴⁶

Konstitusi menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtsstaat*). Hal ini meliputi supremasi hukum dan pengakuan prinsip-prinsip Konstitusi, penerapan prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan dan pembatasan sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, dan

⁴⁶ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962, hlm. 9.

pemahaman tentang adanya jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar.

Prinsip keadilan yang bebas dan tidak memihak. Keadilan di depan hukum menjamin kesetaraan bagi semua warga negara dan menjamin keadilan bagi semua, termasuk penyalahgunaan wewenang oleh mereka yang berkuasa.⁴⁷

Dalam sistem ketatanegaraan negara kita, gagasan negara hukum telah menjadi bagian integral dari perkembangan gagasan nasional Indonesia sejak kemerdekaan. Dalam Pasal UUD 1945 sebelum amandemen, konsep negara hukum tidak dirumuskan secara jelas, tetapi penjelasannya ditegaskan bahwa Indonesia menganut konsep “*rechtsstaat*” bukan “*machtsstaat*”.

Konstitusi RIS 1949 dengan jelas menyatakan gagasan negara hukum. Demikian pula UUD 1950 dengan jelas menyatakan rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Oleh karena itu, dalam Pasal 3 Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 2001, ketentuan ini dengan tegas diulangi dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.⁴⁸

Oleh karena itu, dalam memahami negara hukum, hukum memiliki kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan juga lembaga

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 55-56.

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, "*Gagasan Negara Hukum*", n.d.

atau pejabat negara dalam melakukan tindakan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

b. Demokrasi

Konsep demokrasi dipraktekkan di seluruh dunia dengan cara yang berbeda dari satu negara ke negara lain. Demokrasi telah menjadi paradigma bahasa komunikasi dunia tentang pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal.⁴⁹ Oleh karena itu, tidak dapat dipungkiri bahwa demokrasi merupakan prinsip dan sistem terbaik dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Selain itu, ia mengklaim bahwa hampir setiap negara di dunia adalah pendukung demokrasi.⁵⁰

Secara etimologis, demokrasi berasal dari kata Yunani “*Demos*” (artinya rakyat atau penduduk) dan “*Cratos*” atau “*Cratein*” (artinya kekuasaan atau kedaulatan). Oleh karena itu, dalam istilah *demos-cratein* atau *demos-cratos* (demokrasi), sistem kedaulatan negara ada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi ada pada keputusan bersama dengan rakyat, dan rakyat berkuasa dalam suatu pemerintahan.⁵¹

Selain itu, tinjauan terminologi demokrasi dapat dilihat dari pendapat beberapa ahli, yang secara rinci penulis uraikan sebagai berikut:

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2014, hlm. 143.

⁵⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 161.

⁵¹ Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*, TIM ICCE UIN, Bandung, 2002, hlm. 21.

- 1) Sidney Hook menyatakan “*Democracy is a form of government in which important government decisions are directly or indirectly based on majority agreement that is given freely from the adult people*”, yaitu Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan penting pemerintah secara langsung atau tidak langsung berdasarkan kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.⁵²
- 2) Joseph A. Schumpeter menyatakan “*A political system is called democratic as long as the strongest collective decision makers are chosen through periodic elections, in which almost all adults have the right to vote. In this case democracy includes two dimensions are competition and participation*”, yaitu Suatu sistem politik disebut demokratis selama pengambil keputusan kolektif yang terkuat dipilih melalui pemilihan umum berkala, di mana hampir semua orang dewasa memiliki hak untuk memilih. Dalam hal ini demokrasi mencakup dua dimensi yaitu kompetisi dan partisipasi.⁵³
- 3) *International Journal of Gothenburg University of Swedia* menyatakan “*A sistem of government by the whole population or all the eligible members of a state, typically through elected representatives*”, yaitu Suatu sistem pemerintahan oleh seluruh penduduk atau semua anggota negara yang memenuhi syarat, biasanya melalui perwakilan terpilih.⁵⁴

Berdasarkan berbagai definisi di atas, peneliti dapat menarik kesimpulan bahwa demokrasi adalah sistem pemerintahan di tangan rakyat dengan kekuasaan tertinggi, rakyat menduduki posisi penting dalam pemerintahan, dan kebijakan pemerintah harus didasarkan pada konsensus rakyat. Hal ini sejalan dengan konsep demokrasi yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln, yaitu “*Government of the people,*

⁵² Ahmad Ubaidillah, Abdul Rozak, dkk, *Pendidikan Kewargaan, Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, UIN Jakarta Press, Tangerang Selatan, 2000, hlm. 162-163.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Stefan Dahlberg and Sofia Axelsson, *The Meaning of Democracy*, University of Gothenburg, Swedia, 2017, hlm. 3.

by the people, for the people”, Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat.⁵⁵

Dalam pelaksanaannya, demokrasi memiliki banyak prinsip yang harus diterapkan dalam masyarakat. Prinsip-prinsip demokrasi terdiri dari *egalitarianism* (persamaan), kebebasan, dan pluralisme. Prinsip persamaan memberikan penegasan bahwa setiap warga negara baik rakyat biasa maupun pejabat mempunyai persamaan kesempatan dan kesamaan kedudukan di muka hukum dan pemerintahan.

Prinsip *egalitarianism* (persamaan) menekankan bahwa semua warga negara, baik rakyat biasa maupun pejabat, memiliki kesempatan dan kedudukan yang sama di depan hukum dan pemerintahan. Demikian pula halnya dengan prinsip kebebasan, menekankan bahwa semua individu warga negara atau orang-orang memiliki kebebasan untuk menyatakan pendapatnya dan membentuk perkumpulan.

Prinsip pluralisme memberikan penegasan dan pengakuan bahwa keragaman seperti budaya, bahasa, suku, agama, pemikiran, dan lainnya merupakan kondisi keadaan ilmu pengetahuan saat ini (sesuatu yang tidak bisa terelakkan).

⁵⁵ Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*, Pondon Edukatif, Yogyakarta, 2004, hlm. 12.

Demokrasi dipraktekkan dalam banyak cara di seluruh dunia tetapi secara luas Prof. Dr. Miriam Budiardjo mengklasifikasikan demokrasi menjadi tiga bagian:⁵⁶

- 1) Demokrasi Konstitusional, menurut paham ini, gagasan tentang pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan dengan kewenangan terbatas dan tidak boleh bertindak sewenang-wenang terhadap warganya. Karena Konstitusi mengatur pembatasan kekuasaan pemerintah, maka sering disebut sebagai “*Constitutional Government*” atau pemerintahan berdasarkan Konstitusi. Contohnya Indonesia.
- 2) Demokrasi Rakyat (*Totaliterisme Komunisme*), sistem ini telah tumbuh dan berkembang di banyak negara Eropa Timur, ciri-ciri model demokrasi ini adalah dorongan untuk memaksakan persatuan, pengucilan oposisi terbuka, dan pimpinan yang merasa paling tahu tentang bagaimana menjalankan kekuasaan melalui kebijakan pemerintah, dan elit yang berkuasa. Selain itu, Miriam Budiardjo mengatakan elit yang berkuasa adalah anggota Partai Komunis. Contoh: Bulgaria, Cina.
- 3) Demokrasi Nasional, sebuah tahap dalam perkembangan tahap demokrasi borjuis menjadi demokrasi rakyat sebagai bentuk kediktatoran proletariat. Dalam tinjauan sejarah, konsep demokrasi diciptakan oleh Khurschey pada Konferensi Partai Komunis di Moskow. Gagasan bahwa Komunis dapat menjadi penguasa dari sudut pandang nasional belum benar-benar membuat kemajuan di beberapa negara seperti Burma, Aljazair, dan Ghana.

Di negara berkembang, proses demokratisasi berjalan melalui mekanisme yang lambat dan sulit. Ini karena masyarakat belum matang untuk berdemokratik. Demokratisasi adalah proses mendukung nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi dalam kehidupan politik, yang dapat menghasilkan sistem politik demokrasi multi-level.

⁵⁶ Hatamar Rasyid, *Pengantar Ilmu Politik Perspektif Barat dan Islam*, Rajawali Press, Jakarta, 2017, hlm. 53-56.

Proses demokratisasi memiliki ciri-ciri sebagai berikut: Proses tanpa akhir, implementasi bertahap dan evolusioner, perubahan sosial yang memaksa.⁵⁷ Selain itu, sulitnya pelaksanaan demokrasi di negara berkembang seperti Asia dan Afrika disebabkan oleh beberapa factor:⁵⁸

- 1) pembangunan ekonomi merupakan syarat mutlak demokrasi dengan indikator kesejahteraan, industrialisasi, urbanisasi, dan pendidikan;
- 2) perbedaan suku bangsa mengenai prinsip persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) meningkatnya korupsi karena kekuatan pusat yang lebih kuat; dan
- 4) kurangnya pemahaman tentang konsep demokrasi.

2. Kedaulatan Rakyat Sebagai Wujud Negara Hukum Yang Demokratis

Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsep struktur kekuasaan yang menggerakkan roda pemerintahan negara. Kedua konsep ini saling terkait dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Sebab di satu sisi, demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan yang berdasarkan prinsip-prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, dan di sisi lain, negara hukum memberikan tolak ukur bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum.

Pada tataran praktis, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan,

⁵⁷ Heru Nugroho, *Demokrasi dan Demokratisasi, Sebuah Kerangka untuk Memahami Dinamika Sosial Politik di Indonesia*, Universitas Gajah Mada Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 3-4.

⁵⁸ Syahrul Syarbanini dan Rusdiyanta, *Pengetahuan Dasar Ilmu Politik*, Ghalia Indonesia Bogor, 2013, hlm. 51-52.

sehingga semua hukum yang berlaku dan ditegakkan benar-benar mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Sebaliknya, dalam negara hukum, hukum dalam hal ini harus dimaknai sebagai suatu kesatuan hierarkis dalam hierarki norma hukum yang bermuara pada konstitusi. Ini berarti bahwa supremasi konstitusional diperlukan untuk negara yang taat hukum. Supremasi konstitusional, selain merupakan hasil konsep negara hukum, juga merupakan implementasi demokrasi karena konstitusi merupakan bentuk tertinggi dari kesepakatan sosial.⁵⁹

Berdasarkan teori kontrak sosial, untuk mewujudkan hak-hak semua manusia tidak mungkin setiap orang dapat mencapainya sendiri-sendiri dan harus dilakukan bersama-sama. Dengan demikian, kesepakatan sosial dibuat yang mencakup tujuan bersama, batasan hak individu, dan siapa yang bertanggung jawab untuk mencapai tujuan tersebut dan menegakkan kesepakatan yang dibuat dengan batas-batasnya. Kesepakatan ini diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi negara (*The Supreme Law Of The Land*) dan kemudian secara konsisten dijabarkan dalam hukum dan kebijakan negara.⁶⁰

Dengan demikian, peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak ditetapkan secara sepihak oleh penguasa, juga tidak ditetapkan semata-mata untuk kepentingan penguasa. Ini bertentangan dengan prinsip demokrasi.

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 55-56.

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 532.

Karena hukum dimaksudkan bukan hanya untuk menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa tetapi juga untuk menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang, maka negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, tetapi *democratische rechtsstaat*.⁶¹

Konsep demokrasi berbeda-beda dari satu negara ke negara lain pada tataran pelaksanaannya, namun selalu menempatkan rakyat pada posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan.⁶² Semua konsep ini memakai istilah demokrasi, yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau *government or rule by the people* (kata Yunani demos berarti rakyat, kratos/ kratein berarti kekuasaan/berkuasa).⁶³

Sementara itu, Sidney Hook memberikan definisi tentang demokrasi sebagai bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.⁶⁴

Hal ini berarti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupan mereka,

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 167-191.

⁶³ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2008, hlm. 408.

⁶⁴ Sidney Hook dalam Nakamura dan Samallowood, *The Politics of Policy Implementation*, st. Martin's Press, New York, 1980, hlm. 67.

termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara yang turut menentukan kehidupan mereka tersebut.⁶⁵

Oleh karena itu, demokrasi sebagai suatu gagasan politik di dalamnya terkandung 5 (lima) kriteria, yaitu:⁶⁶

- a. Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
- b. Partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif,
- c. Pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis,
- d. Kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya keputusan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat, dan
- e. Pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dalam pandangan lain, demokrasi sebagai suatu gagasan politik merupakan paham yang universal sehingga di dalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut:⁶⁷

- a. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat;
- b. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya;
- c. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung;
- d. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya, dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai;

⁶⁵ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 207.

⁶⁶ Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, hlm. 19-20.

⁶⁷ Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 15.

- e. Adanya proses pemilu, dalam negara demokratis pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih; dan
- f. Adanya kebebasan sebagai HAM, menikmati hak-hak dasar, dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas, seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat dan lain-lain.

Dalam rangka mengimplementasikan semua kriteria, prinsip, nilai, dan elemen-elemen demokrasi tersebut di atas, perlu disediakan beberapa lembaga sebagai berikut:⁶⁸

- a. Pemerintahan yang bertanggung jawab;
- b. Suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan/perwakilan ini mengadakan pengawasan (kontrol) memungkinkan oposisi yang konstruktif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijakan pemerintah secara kontinyu;
- c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik. Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinyu antara masyarakat umum dan pemimpin-pemimpinnya;
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; dan
- e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Itulah landasan mekanisme kekuasaan yang diberikan oleh konsepsi demokrasi, yang mendasarkan pada prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Pada hakikatnya, kekuasaan dalam suatu organisasi dapat diperoleh berdasarkan legitimasi religious, legitimasi ideologis eliter, atau legitimasi pragmatis.⁶⁹

⁶⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, Depok, 1983, hlm. 155.

⁶⁹ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hlm. 30-66.

Namun, kekuasaan berdasarkan legitimasi-legitimasi tersebut, dengan sendirinya, mengingkari kesamaan dan kesederajatan manusia, karena mengklaim kedudukan lebih tinggi sekelompok manusia dari manusia lainnya. Selain itu, kekuasaan yang berdasarkan ketiga legitimasi tersebut akan menjadi kekuasaan yang absolut, karena asumsi dasarnya menempatkan kelompok yang memerintah sebagai pihak yang berwenang secara istimewa dan lebih tahu dalam menjalankan urusan kekuasaan negara. Kekuasaan yang didirikan berdasarkan ketiga legitimasi tersebut bisa dipastikan akan menjadi kekuasaan yang otoriter.⁷⁰

Dengan demikian, kekuasaan yang diperoleh melalui mekanisme demokrasi, karena konsepsi demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat, maka bisa dipastikan akan menjadi kekuasaan yang demokratis karena kehendak rakyatlah sebagai landasan legitimasinya.

Secara historis, gagasan tentang konsepsi negara hukum terus bergulir sejalan dengan arus perkembangan sejarah. Mulai dari konsepsi negara hukum liberal (*nachwachter staat*/negara sebagai penjaga malam) ke negara hukum formal (*formele rechtsstaat*) kemudian menjadi negara hukum materiil (*materiele rechtsstaat*) hingga pada ide negara kemakmuran

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 534.

(*welvarstaat*) atau negara yang mengabdikan kepada kepentingan umum (*social service state* atau *sociale verzorgingsstaat*).⁷¹

Negara hukum liberal atau yang sering disebut sebagai negara hukum dalam arti sempit adalah konsepsi yang diberikan oleh Immanuel Kant (1724 – 1804 SM), yang kemunculannya bersamaan dengan lahirnya faham liberalisme yang menentang kekuasaan absolut dari para raja pada masa itu.⁷²

Menurut faham liberalisme negara justeru harus melepaskan dirinya dari campur tangan urusan kepentingan rakyatnya, yang berarti sikap negara harus pasif (*staatsonthouding*). Hal ini berpengaruh pada bentuk negara dan bentuk pemerintahan yang kemudian menjadi monarki konstitusional, yaitu adanya pembatasan kekuasaan raja oleh konstitusi sebagai akibat dari perjanjian yang dilakukan dengan rakyatnya yang menentukan kedua belah pihak dalam kedudukan yang sama.⁷³

Oleh karena itu, tipe negaranya pada masa itu adalah negara hukum liberal (*nachwachterstaat*). Dalam negara hukum liberal ini terdapat jaminan bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan hukum yang sama dan tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa. Maka, untuk mencapai tujuan ini, negara harus mengadakan pemisahan kekuasaan yang masing-masing mempunyai kedudukan yang sama tinggi dan sama

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, Depok, 1983, hlm. 157

⁷³ *Ibid.*

rendah, tidak boleh saling mempengaruhi dan tidak boleh campur tangan satu sama lain sehingga untuk dapat disebut sebagai negara hukum dalam tipe ini harus memiliki 2 (dua) unsur pokok, yaitu:⁷⁴

- a. perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; dan
- b. pemisahan kekuasaan dalam negara.

Namun dalam perkembangan tuntutan masyarakat tidak lagi menghendaki paham liberalisme ini dipertahankan⁷⁵, sehingga negara terpaksa turut campur tangan dalam urusan kepentingan rakyat, hanya saja masih dalam koridor saluran-saluran hukum yang telah ditentukan. Sejak itulah lahir negara hukum formil⁷⁶, yang dalam perspektif ini negara hanya dipandang sebagai *instrument of power*, akibatnya telah menimbulkan reaksi-reaksi dalam wujud pemikiran-pemikiran baru tentang suatu sistem yang baru, yaitu aliran-aliran yang tidak hanya memandang negara sebagai *instrument of power* saja, tetapi negara justru dipandang sebagai *agency of service*. Maka timbullah konsep *Welfare State* (negara kesejahteraan/kemakmuran).

Adapun yang menjadi ciri-ciri pokok dari suatu *welfare state* (negara kesejahteraan/kemakmuran) adalah sebagai berikut:⁷⁷

⁷⁴ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 167-191.

⁷⁵ Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992, 21-22.

⁷⁶ Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1971, hlm. 154-155.

⁷⁷ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Yayasan Penerbit UI, Jakarta, 1975, hlm. 54-55.

- a. Pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politica dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi kerja lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan dari organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ legislatif;
- b. Peranan negara tidak terbatas pada penjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi dan budaya, sehingga perencanaan (*planning*) merupakan alat yang penting dalam *welfare state*;
- c. *Welfare state* merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil;
- d. Hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti ada batas-batas dalam kebebasan penggunaannya; dan
- e. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya.

Welfare State (negara hukum materiil) telah menjadi trends negara-negara di dunia pada abad ke-20 (modern) ini. Akan tetapi, perlu disadari sebesar-besarnya bahwa dalam tipe negara hukum ini mudah sekali untuk timbulnya penyalahgunaan kekuasaan karena *freis ermessen* memegang peranan yang sangat banyak. Oleh karena itu, satu-satunya cara untuk menghindari penyalahgunaan ini, baik penyalahgunaan wewenang sendiri maupun penyalahgunaan wewenang yang bukan wewenangnya oleh alat perlengkapan negara lainnya, terutama sekali guna melindungi kepentingan rakyatnya, maka setiap alat perlengkapan negara harus berada di bawah suatu kontrol yang kuat serta sistematis melalui suatu sistem pertanggungjawaban tertentu. Apabila ternyata tidak dapat memberikan pertanggungjawaban yang telah ditentukan harus dikenakan sanksi-sanksi

hukum sebagaimana mestinya. Untuk kepentingan ini adanya suatu peradilan administrasi menjadi urgen.⁷⁸

Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi yang saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan. Pada konsepsi demokrasi, di dalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) sedangkan di dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*), yang masing-masing prinsip dari kedua konsepsi tersebut dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan “negara hukum yang demokratis” (*democratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.⁷⁹

Disebut sebagai “negara hukum yang demokratis”, karena di dalamnya mengakomodasikan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu:⁸⁰

⁷⁸ Joeniarto, *Negara Hukum*, Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta, 1960, hlm. 20.

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 535.

⁸⁰ J. B. J. M. Ten Berge, *Besturen Door De Overheid*, W. E. J. Tjeenk Willink, Deventer, 1996, hlm. 34-38.

- a. Prinsip-Prinsip Demokrasi
 - 1) Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu Negara dan dalam masyarakat hukum yang lebih rendah diputuskan oleh badan perwakilan, yang diisi melalui pemilihan umum;
 - 2) Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan;
 - 3) Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda;
 - 4) Pengawasan dan kontrol (penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol; 5) Kejujuran dan terbuka untuk umum; dan 6) Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.
- b. Prinsip-prinsip Negara Hukum
 - 1) Asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Kemauan undang-undang itu harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar, pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintah harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal;
 - 2) Perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM);
 - 3) Keterikatan pemerintah pada hukum;
 - 4) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum; dan
 - 5) Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.

Negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi pada pokoknya mengidealkan suatu mekanisme bahwa negara hukum itu haruslah demokratis, dan negara demokrasi itu haruslah didasarkan atas hukum. Menurutnya, dalam perspektif yang bersifat horizontal gagasan demokrasi

yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) mengandung 4 (empat) prinsip pokok, yaitu:⁸¹

- a. Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama;
- b. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas;
- c. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; dan
- d. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama dalam konteks kehidupan bernegara, di mana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antar institusi negara dengan warga negara.

Dalam pandangannya, keempat prinsip-prinsip pokok dari demokrasi tersebut lazimnya dilembagakan dengan menambahkan prinsip-prinsip negara hukum (*nomokrasi*), yaitu:⁸²

- a. Pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Pembatasan kekuasaan melalui mekanisme kekuasaan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal;
- c. Adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak (*independent and impartial*) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran;
- d. Dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara);
- e. Adanya mekanisme *judicial review* oleh lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif;
- f. Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksana prinsip-prinsip tersebut; dan
- g. Pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, *Kapita Selekta Teori Hukum: Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru*, FH-UI, Jakarta, 2000, 141-144

⁸² *Ibid.*

Oleh karena itu, negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi karena terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Akan tetapi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sementara hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.⁸³

Dengan demikian, dalam sistem konstitusi Negara Indonesia cita negara hukum itu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam Pasal-Pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam penjelasannya ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide '*rechtsstaat*', bukan '*machtsstaat*'. Ketentuan mengenai negara hukum ini kembali dicantumkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Oleh karena itu, secara teoritis gagasan kenegaraan Indonesia telah memenuhi persyaratan sebagai negara hukum modern, yaitu negara hukum yang demokratis dan bahkan menganut pula paham negara kesejahteraan (*welfare-state*).

⁸³ Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi; Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 58

Negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi karena terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Akan tetapi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sementara hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.

Negara hukum yang demokratis, hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan “tangan besi” berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) karena perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi, yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.

B. Tinjauan Pustaka Tentang Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk berpartisipasi atau ikut serta dalam proses penyelenggaraan negara. Partai politik adalah kelompok terorganisir yang anggotanya memiliki arah, nilai, dan cita-cita yang sama. Partai politik merupakan elemen penting dalam kehidupan politik dan pemerintahan. Partai politik menghubungkan masyarakat sipil

dengan negara dan institusinya. Selain itu, partai mengekspresikan pandangan dan kepentingan kelompok orang yang berbeda.⁸⁴

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, Partai Politik pada hakekatnya adalah organisasi yang dibentuk oleh kelompok-kelompok warga negara Indonesia secara sukarela berdasarkan kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada hakekatnya, partai politik memiliki fungsi utama mencari dan mempertahankan kekuasaan untuk melaksanakan program-program berdasarkan ideologi tertentu.⁸⁵ Partai politik adalah partai yang memiliki landasan ideologis yang jelas, yang anggotanya memiliki pandangan yang sama, bertujuan langsung atau tidak langsung untuk merebut kekuasaan atau mempengaruhi kebijakan naegara, dan serta ikut pada sebuah mekanisme pemilihan umum untuk bersaing secara kompetitif guna mendapatkan eksistensi.

Carl J. Fiedrich mendefinisikan partai politik sebagai sekelompok orang yang terorganisir secara stabil untuk tujuan memperoleh atau mempertahankan kendali pemerintah sebagai pemimpin partai, dan

⁸⁴ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2008, hlm. 410.

⁸⁵ *Ibid.*

berdasarkan kontrol ini, cita-cita anggota partai serta menguasai kepentingan material anggotanya. Sedangkan menurut Giovanni Sartori, partai politik adalah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan melalui pemilihan umum itu mampu menempatkan calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan.

Partai politik merupakan bagian integral dari kehidupan politik modern yang demokratis. Partai politik idealnya bertujuan untuk mengaktifkan dan memobilisasi orang, mewakili kepentingan tertentu, menyediakan cara untuk mengkompromikan pandangan yang bersaing, dan menyediakan sarana suksesi kepemimpinan yang sah dan damai.⁸⁶

Partai politik yang termasuk dalam kelompok infrastruktur politik adalah manusia dengan pembagian tugas dan pejabat yang memiliki tujuan, ideologi, dan rencana aksi atau platform politik sebagai cara yang lebih realistis untuk mencapai tujuannya. Mereka bertindak menurut fase jangka pendek hingga jangka panjang dan dicirikan oleh keinginan untuk berkuasa.⁸⁷

Partai politik sebenarnya adalah sekelompok orang yang berpikiran sama yang dibentuk dalam sistem formal berdasarkan ketentuan konstitusi kelembagaan dan mengikuti prinsip-prinsip politik yang ada dalam suatu

⁸⁶ Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1998, hlm. 26.

⁸⁷ Gabriel Almond, *Perbandingan Sistem Politik: Sosialisasi, Kebudayaan, dan Partisipasi Politik*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1986 hlm. 30.

wadah lembaga formal berdasar kepada ketentuan konstitusi kelembagaan dan mengikuti sistem politik dan sistem pemilihan.

Pada hakekatnya, partai politik memiliki fungsi utama mencari dan mempertahankan kekuasaan untuk melaksanakan program-program berdasarkan ideologi tertentu. Selain fungsi di atas, partai politik juga memiliki fungsi lain, yaitu:⁸⁸

a. Sebagai Sarana Komunikasi Politik

Sebagai sarana komunikasi politik, partai politik berperan penting sebagai penghubung antara yang memerintah dengan yang diperintah. Dalam kaitannya dengan komunikasi politik, menurut Sigmund Neumann, partai politik merupakan perantara utama yang menghubungkan kekuatan sosial dan ideologi dengan lembaga resmi pemerintah dan menjadi aksi politik dalam komunitas politik yang lebih luas.

Dalam menjalankan fungsi tersebut, partai politik tidak sekedar menyampaikan semua informasi dari pemerintah kepada masyarakat umum, atau dari masyarakat kepada pemerintah, tetapi merumuskan informasi dengan cara yang mudah dipahami dan digunakan oleh penerima informasi. Semua kebijakan pemerintah yang biasanya dirumuskan dalam bahasa teknis, dapat diterjemahkan ke dalam bahasa yang mudah dipahami oleh masyarakat luas. Di satu sisi, semua aspirasi, keluhan, dan tuntutan rakyat, yang biasanya tidak dirumuskan dalam bahasa teknis, dapat diterjemahkan oleh partai politik ke dalam bahasa yang dimengerti oleh pemerintah. Dengan demikian, proses komunikasi politik antara pemerintah dan masyarakat dapat dilakukan secara efektif melalui partai politik.

b. Sebagai Sarana Sosialisai Politik

Fungsi sosialisasi partai adalah jika suatu partai dapat memperjuangkan kepentingan bersama, sadar akan tanggung jawab kewarganegaraannya, dan mendidik anggotanya untuk menjadi pribadi yang sadar akan tanggung jawabnya sendiri, maka partai tersebut akan menjadi lebih berharga. Ini adalah upaya untuk menciptakan citra (image) di bawah kepentingan nasional.

Melalui proses sosialisasi politik ini, anggota masyarakat memperoleh sikap dan orientasi terhadap kehidupan politik yang

⁸⁸ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2008, hlm. 414.

berlangsung di masyarakat. Proses ini berlangsung seumur hidup, yang diperoleh secara sengaja melalui pendidikan formal, informal, dan nonformal, atau secara tidak sengaja melalui kontak dan pengalaman sehari-hari baik dalam kehidupan keluarga maupun masyarakat. Melalui proses ini, masyarakat memahami dan mempelajari nilai, norma, dan simbol politik negaranya dari berbagai sarana sosialisasi politik seperti sekolah, partai politik, dan pemerintah. Partai politik dalam sistem politik dapat melakukan proses sosialisasi politik di masyarakat

c. Sebagai Sarana Rekrutmen Politik

Fungsi partai adalah memilih pemimpin dan kader yang berkualitas. Rekrutmen politik tidak hanya menjamin kelangsungan dan kesinambungan partai, tetapi juga merupakan metode perekrutan dan pelatihan calon kader.

d. Sebagai Sarana Partisipasi Politik

Partisipasi politik adalah kegiatan warga negara biasa dalam mempengaruhi proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik serta dalam menentukan pelaksanaan pemerintahan. Dalam hal ini, partai politik memiliki fungsi membuka, mendorong, dan mengundang peluang bagi anggota masyarakat lainnya untuk menggunakannya sebagai saluran kegiatan untuk mempengaruhi proses politik. Partai politik merupakan wadah partisipasi politik. Fungsi ini memiliki proporsi yang lebih tinggi dalam sistem politik yang demokratis daripada yang totaliter. Sistem politik yang demokratis mengharapkan kepatuhan dari warga negara daripada tindakan independen.

e. Sebagai Sarana Pengatur Konflik

Kemungkinan konflik selalu ada dalam masyarakat manapun. Indonesia merupakan bangsa yang heterogen yang terdiri dari suku bangsa dan agama. Perbedaan tersebut dapat menimbulkan konflik. Oleh karena itu, partai politik berfungsi sebagai pengatur konflik

Partai politik, sebagai lembaga demokrasi, mengendalikan konflik melalui dialog dengan pihak lawan, menerima dan mengintegrasikan berbagai aspirasi dan kepentingan pihak lawan, serta membawa masalah ke musyawarah badan perwakilan nasional untuk pertimbangan politik. Untuk mencapai penyelesaian dalam bentuk keputusan memerlukan kesediaan untuk berkompromi di antara wakil rakyat dari partai politik.

Setiap manusia pasti memiliki tujuan hidup seperti halnya berpartai politik. Tujuan umum partai politik di Indonesia adalah:⁸⁹

⁸⁹ Indra Bastian, *Akutansi Untuk LSM dan Partai Politik*, Erlangga, Jakarta, 2007, hlm. 154.

- 1) Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia, sebagai termaksud dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.
- 2) Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 3) Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tujuan konkrit partai politik adalah memperjuangkan cita-cita dalam bermasyarakat, berbangsa, dan kehidupan bernegara yang diwujudkan dalam konstitusi.

Harus dijelaskan bahwa partai bukanlah sebuah gerakan. Gerakan adalah kelompok atau golongan yang ingin menggunakan sarana politik untuk mengubah sistem politik, atau kadang-kadang untuk menciptakan tatanan sosial yang sama sekali baru. Dibandingkan dengan partai politik, gerakan mempunyai tujuan yang lebih terbatas, mendasar, dan terkadang bersifat ideologis.

Orientasi ini merupakan ikatan yang kuat antar anggota dan dapat menumbuhkan identitas kelompok yang kuat. Organisasinya kurang ketat seperti partai politik. Berbeda dengan partai politik, gerakan sering tidak mengadakan nasib dalam pemilihan umum.

Partai politik juga berbeda dari kelompok penekan atau kelompok kepentingan, istilah yang lebih banyak digunakan saat ini (*pressure group*) atau (*interest group*). Partai politik bertujuan untuk memperjuangkan kepentingan yang lebih luas melalui mekanisme pemilu, sedangkan kelompok kepentingan lainnya, seperti kelompok penekan atau kelompok

profesi, kelompok adat, dan organisasi masyarakat, berusaha memperjuangkan kepentingan sementara pada tingkat yang lebih kecil. Hanya mengejar dan melalui mekanisme politik formal seperti pemilu.

2. Prosedur Rekrutmen Anggota Partai Politik di Indonesia

Partai Politik memiliki kedudukan yang semakin penting dalam sistem politik Indonesia. Dari sisi rekrutmen jabatan politik misalnya, hasil perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002 mengamanatkan, setiap rekrutmen yang dilakukan untuk mengisi jabatan-jabatan politik dalam pemerintahan (eksekutif), perwakilan (legislatif) dan peradilan (yudikatif) baik di tingkat pusat maupun daerah mekanismenya harus melalui partai politik menjadi sangat penting dalam relasi pengisian pos-pos kenegaraan melalui mekanisme politik yang demokratis. Rekrutmen politik mempunyai fungsi yang sangat penting bagi suatu system politik, karena melalui proses ini orang-orang yang akan menjalankan sistem politik ditentukan.

Jadi, dalam sebuah *political market*, kader merupakan salah satu “*product*” yang menentukan daya jual partai dipublik. Makin baik proses rekrutmen dalam sebuah partai, maka makin baik pula mutu “*product*” yang akan dihasilkan dan di tawarkan ke publik. Makin baik mutu *product* yang diajukan, maka makin tinggi juga daya jual partai tersebut dalam pemilu karena makin tingginya keyakinan bahwa figur-figur yang akan di pilih merupakan kader-kader partai yang terbaik yang akan mampu

mewakili kepentingan rakyat dan mengubah keadaan. Jadi kinerja sebuah partai politik, sangat ditentukan oleh kualitas sepak terjang kader-kadernya.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, didalamnya juga mengatur tentang mekanisme rekrutmen politik para calon legislatif.

Dalam peraturan tersebut juga mengatur tugas dan tanggungjawab penyelenggara pemilu agar pemilihan legislatif bisa berjalan jujur dan adil. Kemudian Komisi Pemilihan Umum (KPU) berdasarkan Pasal 1 tentang ketentuan umum pada undang-undang disebutkan bahwa KPU merupakan lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri untuk menyelenggarakan Pemilu. Pencalonan anggota legislatif merupakan salah satu proses dan tahap penting dalam pemilihan umum untuk mencari calon yang berintegritas baik

Dalam praktik pemilu di Indonesia, pemilih dilihat hanya sebagai objek politik dan bukan subjek politik sehingga ketika menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), seringkali pemilih tidak merasa terwakili aspirasi dan kepentingannya oleh para anggota legislatif. Rekrutmen politik adalah proses pengisian jabatan-jabatan pada lembaga-

lembaga politik termasuk partai politik dan administrasi atau birokrasi oleh orang-orang yang akan menjalankan kekuasaan politik.⁹⁰

3. Peran Partai Politik Dalam Penyelegaraan Pemerintahan

Dalam masyarakat madani muncul berbagai macam inisiatif yang berkisar pada tujuan dan masalah tertentu seperti lingkungan hidup, hak azasi manusia, gender, dan lain-lain. Salah satu perbedaan antara kelompok kepentingan dan masyarakat madani adalah bahwasanya kelompok kepentingan hanya melayani kepentingan anggota mereka saja, sedangkan masyarakat madani diharapkan merangkul kepentingan masyarakat bersama yang lebih umum.

Dibandingkan dengan kelompok kepentingan dan masyarakat madani, partai politik memainkan peran khusus yang tak dapat digantikan oleh organisasi lainnya. Peran penting ini mendudukan partai politik di posisi pusat (*political centrality*). Posisi pusat ini memiliki dua dimensi:⁹¹

- a. Setelah berhasil mengagregasikan berbagai kepentingan dan nilai yang ada dalam masyarakat, partai politik kemudian transformasi perubahan menjadi sebuah agenda yang dapat dijadikan susunan tujuan dan aksi yang konkrit yang akan dicapai oleh suatu partai politik, biasanya dijabarkan saat kampanye pemilu. Diharapkan platform tersebut mampu menarik banyak suara dari rakyat sehingga partai politik akan mendapatkan banyak kursi di parlemen. Selanjutnya partai politik harus mampu mem-pengaruhi proses politik dalam legislasi dan impleinentasi program kebijakan publik itu.
- b. Partai politik adalah satu-satunya pihak yang dapat menerjemahkan kepentingan dan nilai masyarakat ke dalam legislasi dan kebijakan

⁹⁰ Suharno, *Diklat Kuliah Sosiologi Politik*, UNY: Rekrutmen Politik Pada Pemilu Legislatif, Yogyakarta, 2009, hlm. 177.

⁹¹ Thomas Meyer, *Sembilan Tesis : Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Jakarta, 2012, hlm. 27-31.

publik yang mengikat. Hal ini dapat mereka lakukan setelah mereka mendapatkan posisi yang kuat dalam parlemen daerah maupun nasional.

Partai politik memainkan peran yang menentukan dalam sebuah sistem demokrasi modern dan merupakan pilar utama dalam pranata sistem politik. Partai politik menerjemahkan nilai dan kepentingan suatu masyarakat dalam proses dari-bawah-ke-atas sehingga nilai dan kepentingan dari masyarakat itu menjadi rancangan undang-undang negara, peraturan-peraturan yang mengikat, dan program bagi rakyat.

Karena partai politik sangat penting untuk pertumbuhan demokrasi, maka di banyak negara terdapat pendanaan publik bagi partai politik. Penyaluran dana publik tersebut dibatasi oleh peraturan dan perundang-undangan yang tegas. Ini menjernin agar publik bisa ikut mengawasi anggaran partai politik. Masyarakat bisa ikut meningkatkan transparansi dalam perilaku serta kinerja sehingga tahu kepada kepentingan siapa partai politik berpihak. Dengan demikian kualitas demokrasi dalam suatu proses politik bisa menjadi semakin baik.⁹²

Peran partai politik dirumuskan berdasarkan definisi peran dan definisi partai politik, yang kemudian dipermudah penentuannya dalam fungsi-fungsi partai politik. Fungsi yang dilaksanakan partai politik menggambarkan peran yang sedang dilakukan partai politik. Adapun

⁹² *Ibid.*

beberapa peran partai politik yang dapat dirumuskan berdasarkan fungsi-fungsi partai politik adalah sebagai berikut:

a. Komunikator Politik

Dalam komunikasi politik, komunikator politik merupakan salah satu faktor yang menentukan efektivitas komunikasi. Beberapa studi mengidentifikasi sejumlah karakteristik yang mempengaruhi kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain. Komunikator politik disini adalah orang yang secara tetap dan berkesinambungan melakukan komunikasi politik. Sosiolog J.D Halloran, seorang pengamat komunikasi massa, berpendapat bahwa Komunikator politik memainkan peran sosial yang utama, terutama dalam proses pembentukan suatu opini publik.

Salah satu teori opini publik yang seluruhnya dibangun di sekitar komunikator politik, yaitu teori pelopor mengenai opini publik. Dalam hal ini menegaskan bahwa pemimpin menciptakan opini publik karena mereka berhasil membuat beberapa gagasan yang mula-mula ditolak, kemudian dipertimbangkan, dan akhirnya diterima. Meskipun setiap orang boleh berkomunikasi tentang politik, namun yang melakukannya secara tetap dan berkesinambungan jumlahnya relatif sedikit. Walaupun sedikit, para komunikator politik ini memainkan peran sosial yang utama, terutama dalam proses opini publik.

b. Kredibilitas

Kredibilitas sumber mengacu pada sejauh mana sumber dipandang memiliki keahlian dan dipercaya. Semakin ahli dan dipercaya sumber informasi, semakin efektif pesan yang disampaikan. Kredibilitas mencakup keahlian sumber (source expertise) dan kepercayaan sumber (source trustworthiness).

c. Daya Tarik

Daya tarik seorang komunikator bisa terjadi karena penampilan fisik, gaya bicara, sifat pribadi, keakraban, kinerja, keterampilan komunikasi dan perilakunya.

Daya tarik fisik sumber (source physical attractiveness) merupakan syarat kepribadian. Daya tarik fisik komunikator yang menarik umumnya lebih sukses daripada yang tidak menarik dalam mengubah kepercayaan. Beberapa item yang menggambarkan daya tarik seseorang adalah tampan atau cantik, sensitif, hangat, rendah hati, gembira, dan lain-lain.

d. Kesamaan

Sumber disukai oleh audience bisa jadi karena sumber tersebut mempunyai kesamaan dalam hal kebutuhan, harapan dan perasaan. Dari kacamata audience maka sumber tersebut adalah sumber yang menyenangkan (source likability), yang maksudnya adalah perasaan positif yang dimiliki konsumen (audience) terhadap sumber informasi.

e. Power

Sumber yang mempunyai power, akan lebih efektif dalam penyampaian pesan dan penerimaannya dari pada sumber yang kurang atau tidak mempunyai power. Pada dasarnya, orang akan mencari sebanyak mungkin penghargaan dan menghindari hukuman.

f. Negosiasi Politik

Negosiasi adalah proses pertukaran barang atau jasa antara dua pihak atau lebih, dan masing-masing pihak berupaya untuk menyepakati tingkat harga yang sesuai untuk proses pertukaran tersebut, definisi negosiasi yaitu suatu cara untuk menetapkan keputusan yang dapat disepakati dan diterima oleh dua pihak dan menyetujui apa dan bagaimana tindakan yang akan dilakukan di masa mendatang. Negosiasi adalah cara yang paling efektif untuk mengatasi dan menyelesaikan konflik atau perbedaan kepentingan.

Beberapa pendapat menyebutkan bahwa negosiasi berkaitan dengan kemampuan komunikasi dari seseorang yang berupa alat dasar untuk memperoleh hal yang di kehendaki dari pihak lain.

Definisi negosiasi: “adalah proses interaksi dengan mana kedua pihak atau yang lebih perlu terlibat secara bersama didalam hasil akhir kendati pada awalnya masing-masing pihak mempunyai sasaran yang berbeda berusaha untuk menyelesaikan perbedaaan mereka dengan menggunakan argumen dan persuasi untuk mencapai jalan keluar yang

dapat diterima bersama” Dari definisi tersebut tersirat adanya suatu proses dalam jangka waktu tertentu yang harus diikuti dengan strategi (akan diuraikan pada strategi organisasi). Kata negosiasi berasal dari kata *to negotiate, to be negotiating* dalam bahasa Inggris yang berarti merundingkan, membicarakan kemungkinan tentang suatu kondisi dan atau menawar. Kata-kata turunannya antara lain *negotiable* yang berarti dapat dirundingkan, dapat dibicarakan, dapat ditawarkan dan kata *negotiation* yang berarti suatu proses/aktivitas untuk merundingkan, membicarakan sesuatu hal untuk disepakati dengan orang lain.

Sedangkan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, negosiasi artinya perundingan. Kemudian politik artinya segala urusan dan tindakan mengenai pemerintahan suatu negara. Jadi negosiasi politik yaitu perundingan dua belah pihak yang menyangkut segala urusan dan tindakan mengenai pemerintahan suatu Negara. Pada dasarnya ada dua macam negosiasi, yaitu:

1) *Distributive Negotiation- Zero Sum Negotiation (Win-Lose)*

Suatu bentuk negosiasi yang di dalam proses pelaksanaannya para pihak yang terlibat bersaing untuk mendapatkan sebanyak mungkin keuntungan atau manfaat yang ada. Meningkatnya manfaat yang diperoleh salah satu pihak akan mengurangi manfaat yang diperoleh oleh pihak lain. Biasanya perundingan semacam ini terjadi bila hanya ada satu masalah yang menjadi materi perundingan.

2) *Integrative Negotiation (Win-Win)*

Suatu bentuk negoosiasi yang dalam proses pelaksanaannya, para pihak yang terlibat bekerja sama untuk mendapatkan manfaat yang sebesar-besarnya atas hal-hal yang dirundingkan dengan menggabungkan kepentingan mereka masing-masing untuk mencapai kesepakatan. Negosiasi semacam ini biasanya terjadi bila ada lebih dari satu masalah yang menjadi materi perundingan.

Dalam kenyataannya hampir semua negosiasi merupakan kombinasi dari kedua macam bentuk negosiasi tersebut di atas. Dalam proses negosiasi politik perlu berkompetisi dengan pihak lain untuk mendapatkan hasil yang diinginkan. Namun tidak jarang juga bekerja sama dengan pihak lain untuk dapat memaksimalkan hasil negosiasi yang akan dicapai.

g. Lobi Politik

Organisasi lain maupun orang yang memiliki kedudukan penting dalam organisasi dan pemerintahan sehingga dapat memberikan keuntungan untuk diri sendiri ataupun organisasi dan perusahaan pelobi. Melobi pada dasarnya suatu usaha yang dilaksanakan untuk mempengaruhi pihak-pihak yang menjadi sasaran agar terbentuk sudut pandang positif terhadap topik lobi. Lobi merupakan bagian dari aktivitas komunikasi. Lingkup komunikasi yang luas menyebabkan aktivitas lobi juga sama luasnya.

Lobi ditujukan untuk memperoleh sesuatu yang menjadi tujuan atau target seseorang atau organisasi, dan apa yang dimaksudkan tersebut berada di bawah kontrol atau pengaruh pihak lain (individu maupun lembaga). Pada esensinya *lobbying* dan negosiasi mempunyai tujuan yang sama yaitu menggunakan tehnik komunikasi untuk mencapai target tertentu. Dibandingkan dengan Lobi adalah aktivitas komunikasi yang dilakukan individu ataupun kelompok dengan tujuan mempengaruhi pimpinan negosiasi yang merupakan suatu proses resmi atau formal, *lobbying* merupakan suatu pendekatan informal. Perkembangan dewasa ini lobi-melobi tampaknya tidak terbatas pada kegiatan tersebut namun mulai dirasakan oleh manajer organisasi untuk menunjang kegiatan manajerialnya baik sebagai lembaga birokrat maupun lembaga usaha khususnya dalam pemberian pelayanan kesehatan dalam dunia politik istilah “pelobian” adalah merupakan usaha individu atau kelompok dalam kerangka berpartisipasi politik, untuk menghubungi para pemimpin politik atau pejabat pemerintah dengan tujuan mempengaruhi keputusan pada suatu masalah yang dapat menguntungkan sekelompok orang.

h. Mediator Politik

Kamus Bahasa Indonesia mengandung tiga unsur penting, pertama, mediasi merupakan proses penyelesaian perselisihan atau sengketa yang terjadi antara dua pihak atau lebih. Kedua, pihak yang terlibat dalam

penyelesaian sengketa adalah pihak-pihak yang berasal dari luar pihak yang bersengketa. Ketiga, pihak yang terlibat dalam penyelesaian sengketa tersebut bertindak sebagai penasihat dan tidak memiliki kewenangan apapun dalam pengambilan keputusan. Secara etimologi (bahasa), mediasi berasal dari bahasa latin *mediare* yang berarti berada di tengah. Makna ini menunjuk pada peran yang ditampilkan pihak ketiga sebagai mediator dalam menjalankan tugasnya menengahi dan menyelesaikan sengketa antara pihak. „Berada ditengah“ juga bermakna mediator harus berada pada posisi netral dan tidak memihak dalam menyelesaikan sengketa. Ia harus mampu menjaga kepentingan para pihak yang bersengketa secara adil dan sama, sehingga menumbuhkan kepercayaan pihak yang bersengketa. Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata mediasi diartikan sebagai proses pengikutsertaan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasihat.

C. Tinjauan Pustaka Tentang Tentang Rekrutmen Anggota Partai Politik Sistem Proporsional Terbuka

1. Pengertian Rekrutmen Anggota Partai Politik Sistem Proporsional Terbuka

a. Rekrutmen Anggota Partai Politik

Salah satu fungsi partai politik adalah rekrutmen politik, dalam proses ini partai mencari anggota baru dan mengajak orang-orang

berbakat berpartisipasi dalam proses politik untuk menjaga kontinuitas dan kelestarian partai, sekaligus merupakan salah satu cara menyeleksi calon-calon pemimpin.⁹³ Salah satu fungsi partai politik adalah melakukan rekrutmen orang-orang untuk menduduki pos-pos jabatan penting di pemerintahan nasional, parlemen dan pemerintahan lokal. Berdasarkan dua pendapat ini dapat disimpulkan bahwa partai politik memang berperan dalam menyeleksi orang-orang untuk menduduki kursi parlemen/ legislatif.⁹⁴

Rekrutmen adalah sebuah proses yang dilakukan oleh partai politik dengan cara mengurangi sekian banyak orang berpotensi untuk duduk sebagai anggota parlemen menjadi hanya sejumlah kecil orang dari mereka yang nantinya berhak mengikuti pemilihan umum.⁹⁵

Rekrutmen merujuk pada mekanisme dan proses seleksi terhadap jutaan rakyat yang memiliki motivasi politik menjadi beberapa ribu orang yang berhasil menjadi anggota parlemen baik di tingkat lokal dan nasional serta merujuk pada tahapan yang menentukan seorang individu bergerak naik dari level bawah menjadi anggota parlemen

⁹³ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2008, hlm. 417.

⁹⁴ Kartawidjaja, Pipit R & Mulyana W Kusumah, *Kisah Mini Sistem Kepartaian*, Closs, Jakarta, 2003, hlm. 53.

⁹⁵ Hague, Rod & Martin Harrop, 2001, *Comparative Government and Politics: an Introduction*, Plagrave, New York, hlm. 50.

Terdapat 4 hal yang turut mempengaruhi pelaksanaan rekrutmen didalam suatu negara:⁹⁶

- a. Sistem politik (*political system*) suatu negara, khususnya aturan hukum, sistem kepartaian dan sistem Pemilu yang menggambarkan peluang kandidat dalam ruang pasar politik di negara itu.
- b. Proses rekrutmen (*recruitment process*) di internal partai, terutama sekali tingkat demokratisasi di internal partai dalam pembuatan dan pelaksanaan aturan seleksi kandidat legislatif.
- c. Kandidat yang menawarkan diri untuk mengikuti pemilihan (*supply*), berhubungan dengan tingkat motivasi dan modal politik yang mereka miliki.
- d. Permintaan kelompok penentu kebijakan partai (*demands of gatekeepers*) misalnya pemilih, anggota partai, donatur partai dan pimpinan partai yang berhak menyeleksi dan menentukan hasil seleksi para calon legislatif.

Selanjutnya dari empat hal tersebut, jadi atau tidaknya seseorang menjadi calon legislatif tetap ditentukan oleh para penentu kebijakan partai (*party gatekeepers*), seleksi oleh partai politik yang ditujukan mengurangi jumlah calon sesuai yang dibutuhkan tergantung pada kemampuan calon meyakinkan bahwa mereka layak menjadi calon legislatif kepada penentu kebijakan partai.⁹⁷

b. Sistem Proporsional Terbuka

Sistem proporsional terbuka adalah sistem perwakilan proporsional yang memungkinkan pemilih untuk turut serta dalam proses penentuan urutan calon partai yang akan dipilih. Sistem ini berlawanan dengan sistem proporsional tertutup yang hanya mengizinkan anggota partai

⁹⁶ Norris, *Passage to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, hlm. 30.

⁹⁷ *Op.Cit.*

yang aktif, pejabat partai, atau konsultan dalam menentukan urutan calon dan sama sekali tidak memberikan kesempatan kepada pemilih untuk memengaruhi posisi calon. Selain itu, sistem terbuka mengizinkan pemilih untuk memilih individu daripada partai. Pilihan yang diberikan oleh pemilih disebut pilihan preferensi.

Sistem proporsional terbuka memang dipilih dan dianggap sebagai legitimasi untuk menampung euphoria demokrasi, akan tetapi sistem ini pula yang menjadi hambatan untuk partai politik untuk berperan secara penuh terhadap para calon legislatif yang diusungkannya, karena pada sistem proporsional terbuka masyarakat berdaulat penuh dalam menentukan calon wakil rakyat yang akan menduduki kursi Pemerintahan maupun kursi Parlemen bukan lagi hasil dari seleksi partai secara sepenuhnya seperti yang dilakukan pada sistem proporsional tertutup.

2. Rekrutmen Anggota Partai Politik Sistem Proporsional Terbuka Berdasarkan Undang-Undang Partai Politik

Dasar hukum sistem proporsional terbuka ini terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada Pasal 5 ayat (1) dikatakan dengan tegas bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi,

dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.

Selain itu, Pasal 215 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 juga menjadi pijakan yuridis berlakunya sistem proporsional terbuka. Pasal tersebut berbunyi:

Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak.
- b. Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan perolehan suara yang sama, penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan.
- c. Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu, kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan perolehan suara terbanyak berikutnya.