BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Hukum

Terdapat beberapa pengertian negara hukum menurut para ahli, salahsatunya F. R. Bothlingk menyebutkan bahwa negara hukum adalah "*De taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*", yang artinya "negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum". Lebih lanjut oleh F. R. Bothlingk disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut maka diwujudkan dengan cara, "*Enerzijds in een binding van rechter administatie aan de wet, anderjizds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever*", yang artinya "disatu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan disisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang." [19]

Negara hukum merupakan istilah yang meskipun kelihatan sederhana, namun mengandung muatan sejarah pemikiran yang relatif panjang.[20] Untuk memahami negara hukum secara baik, perlu terlebih dulu diketahui tentang sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri. Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum memiliki perjalanan yang sangat

[19] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hal. 21

[20] Majda El. Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005, hal 1

panjang, bahkan jauh lebih tua dari ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.[21] Pemikiran negara hukum dimulai sejak Plato dalam karya tulisnya mengemukakan konsepnya "bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik" yang disebut dengan istilah *nomoi*, yaitu karya tulis ketiga dari Plato setelah *politeia* dan *politicos*. Dalam tulisan sebelumnya, belum muncul istilah negara hukum. Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika Aristoteles, yaitu muridnya, mendukung gagasan tersebut dan menuliskan ke dalam bukunya *politica*.[22]

Aristoteles berpendapat bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*vlakte staat*). Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah (*ecclesia*), dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.[23] Pada masa itu yang dimaksud dengan negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara

---

[21] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal. 1

[22] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal. 2

[23] M. Kusnardi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1987,hal. 153

yang baik.[24] Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.[25] Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil,sedangkan penguasa sebenarnya hanya memegang hukum dan keseimbangan saja,[26] Kesusilaan yang akan menentukan baik dan tidaknya suatu peraturan Undang-undang dan membuat Undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara.[27] Oleh karena itu menurut Aristoteles, bahwa yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.[28] Ajaran Aristoteles ini sampai sekarang masih menjadi idam-idaman bagi para negarawan untuk menciptakan suatu negara hukum.[29]

Aristoteles juga mengatakan bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang di perintahkan dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; ketiga, pemerintah berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak

---

[24] Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hal. 166

[25] M. Kusnardi, *Op.Cit*, hal. 153

[26] Rozikin Daman, *Op.Cit*, hal. 166

[27] M. Kusnardi, *Op.Cit*, hal. 154

[28] Rozikin Daman, *Op.Cit*, hal. 166-167

[29] M. Kusnardi, *Op.Cit*, hal. 154

rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.[30] Dalam kaitannya dengan konstitusi, Aristoteles mengatakan bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat. Selain itu, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan- aturan tersebut.[31]

Selanjutnya, pemikiran negara hukum muncul kembali di abad 18 sebagai reaksi dari negara polisi (*polizei staat*) yang merupakan tipe negara yang dianut pada saat itu. Negara polisi adalah suatu tipe negara yang memberlakukan asas *alles voor het volk, maar niet door het volk* (rajalah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, tetapi tidak oleh rakyatnya sendiri), dan asas *legibus salutus est, salus publica suprema lex* (kepentingan umum mengatasi semua undang-undang). Jadi, dalam negara polisi rakyat tidak mempunyai hak terhadap raja, dan segala sesuatunya ditentukan oleh raja.[32] Oleh karena itu, untuk membendung adanya kesewenang-wenangan dari kekuasaan yang mempraktikkan sistem yang absolut dan mengabaikan hak-hak rakyat muncullah ide dilahirkannya negara hukum. Revolusi Prancis merupakan bukti nyata adanya sistem absolut yang telah dipraktikkan oleh Raja Louis XIV di Prancis, dengan semboyannya yang sangat terkenal diantaranya *l'esat C'est moi* (negara adalah saya), yang berarti bahwa sabda raja itu adalah undang-undang yang harus

[30] Ridwan HR, *Op.Cit*, hal. 2
[31] Tahir Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1995, hal. 20-21
[32] M. Kusnardi, *Op.Cit*, hal. 155

dilaksanakan.[33] Sikap absolutisme raja itu telah menyebabkan bangkitnya gerakan-gerakan penentang raja yang dipelopori oleh golongan masyarakat kota yang terkemuka,[34] golongan cendekiawan yang berfikiran maju, seperti Montesquieu (1689 – 1755) seorang ahli hukum Prancis yang merasa tidak puas melihat keadaan negaranya, terutama karena sistem absolut yang menindas rakyat. [35] Kemudian Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778) selain sebagai sastrawan yang berpengaruh pada masa itu, ia juga seorang ahli pikir Prancis yang terkenal dengan bukunya *du Contract Social* (Perjanjian Masyarakat),[36] Voltaire (1694 – 1778), seorang ahli pikir yang terkemuka pada masanya. Secara terbuka ia mencela dan mengkritik keburukan-keburukan yang terjadi dalam pemerintahan.[37]

Revolusi Prancis sering juga disebut revolusi politik, karena tidak merupakan pemberontakan dari seluruh rakyat Prancis, melainkan hanya merupakan pemberontakan dari golongan *menschen von besitz*, yaitu para hartawan, usahawan, dan sebagainya, serta *menschen von bildung*, yaitu para cendekiawan. Tujuan pemberontakan ialah untuk mencapai kemerdekaan, persamaan, dan persaudaraan (*liberte, egalite, fraternite*).[38] Untuk mencapai tujuan itu kaum hartawan dan kaum cendekiawan meminta bantuan rakyat dan sebagai hasilnya yang dicapai oleh revolusi Prancis adalah dua macam hak, yaitu; hak-hak yuridis seperti hak-hak dasar, hak-hak yang terletak dalam hukum perdata

---

[33] Suganda Wiranggapati, dkk, *Sejarah Nasional Indonesia dan Dunia*, PT. Galaxy Puspa Mega, Jakarta, 1992, hal 2

[34] *Ibid*, hal. 3-4

[35] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Cetakan ke-1, Liberty, Yogyakarta, 1989, hal 29

[36] J.J. Rousseau, *The Social Contract and Discourses*, translated by G. D. H. Cole, J. M. Dent & Lons Ltd, 1991, hal 128

[37] Suganda Wiranggapati, *Op.Cit*, hal 5

[38] M. Kusnardi, *Op.Cit*, hal. 155

dan hukum pidana; dan hak-hak politik, yaitu hak untuk memilih dan dipilih. Apabila dihubungkan dengan perkembangan negara polisi, negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit dan lahirnya negara hukum dalam arti formil dengan filsafah Hegel tentang dialektikanya,[39] maka negara polisi ini merupakan thesisnya, dimana raja campur tangan dalam kemakmuran rakyatnya, sedangkan antithesisnya adalah negara hukum dalam arti sempit, dimana negara tidak boleh campur tangan sama sekali terhadap urusan kemakmuran rakyatnya, dan negara hukum dalam arti formil merupakan sinthesanya, karena dalam negara hukum formil itu raja boleh campur tangan dalam urusan kemakmuran rakyat, akan tetapi dibatasi dengan Undang-Undang, agar supaya raja tidak berbuat sewenang-wenang.[40]

Secara sederhana Negara Hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Negara hukum adalah negara yang dalam rangka menyelenggaraan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersaranakan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normatif, berupa asas-asas dasar sebagai asas-asas yang menjadi pedoman dan kriteria penilaian pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintah. Arti negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi didalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya

[39] W.C.A. van Vredenburg, *De Staataleer van Hegel en hare toepassing*, 1896
[40] M. Kusnardi, *Op.Cit*, hal. 157-158

termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.[41]

Prof. Muhammad Yamin memberikan penjelasan mengenai negara hukum bahwa frasa negara hukum yang kini jadi istilah dalam ilmu hukum konstitusional Indonesia meliputi dua patah kata yang sangat berlainan asal usulnya. Kata nagara yang menjadi negara dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Sansekerta dan mulai terpakai sejak abad ke-15 dalam ketatanegaraan Indonesia.[42] Dalam kepustakaan Eropa dipergunakan istilah Inggris yaitu *rule of law* atau *government of justice* untuk menyatakan negara hukum. Kedua istilah ini tidak menyelipkan kata negara (*state*) melainkan syarat peraturan hukum itu dihubungkan kepada pengertian kekuasaan (*rule*) atau pemerintahan (*government*).[43] Menurut Prof. Dr. Wirjono Projadikoro, S.H., bahwa penggabungan kata "negara hukum", yang berarti suatu negara yang didalam wilayahnya berlaku syarat sebagai berikut:

1. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakan baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
2. Semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

---

[41] B. Hestu Cipto Handayono, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009, hal. 17

[42] Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya Padang, Padang, 1992, hal. 20

[43] Tahir Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, hal. 19

Berdasarkan pengertian dan dari peristilahan tersebut bahwa istilah "negara hukum" yang digabungkan menjadi satu istilah, dengan satu pengertian yang mengandung makna tersendiri dan baku. Selanjutnya, yang harus diperhatikan adalah unsur-unsur, elemen atau ciri-ciri yang dimiliki suatu negara yang disebut negara hukum. Prof. Dr. Sudargo Gautama, S.H. mengemukakan tiga ciri-ciri atau unsur-unsur negara hukum yakni:

1. Terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya adalah negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
2. Azas legalitas, dimana setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparatnya.
3. Pemisahan kekuasaan, agar hak asasi betul-betul terlindungi adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan, melaksanakan, dan mengadili harus terpisah satu sama lain dan tidak berada dalam satu tangan.[44]

Dalam perkembangannya, konsep tentang negara hukum mengalami perumusan yang berbeda-beda.[45] Pemikiran atau konsepsi manusia lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan dengan berbagai pengaruhnya. Pemikiran

[44] Abdul Aziz Hakim, *Hukum Negara dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hal. 117-118

[45] Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hal. 167

atau konsepsi mengenai negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, pada dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal tersebut disebabkan karena adanya pengaruh situasi kesejarahan, disamping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan lain-lain.

Atas dasar itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti:

1. Negara hukum menurut nomokrasi islam[46]

   Konsep nomokrasi islam mendasarkan pada nilai-nilai yang terkandung pada Al-Quran dan As-Sunnah. Nomokrasi islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum seperti; prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip musyawarah, prinsip keadilan, prinsip persamaan, prinsip pengakuan dan perlindungan setiap hak-hak asasi manusia, prinsip peradilan bebas, prinsip perdamaian, prinsip kesejahteraan, dan prinsip ketaatan rakyat.[47]

2. Negara hukum menurut konsep Eropa kontinental yang dinamakan rechtstaat[48]

   Menurut Philipus M. Hadjon, konsep *rechtstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner. Konsep *rechtstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut

---

[46] Ridwan HR, Hukum Administrasi *Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal 1

[47] Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hal. 85-86

[48] Ridwan HR, *Op.Cit*, hal. 1

civil law dengan karakteristik yang bersifat administratif.[49] Konsep negara hukum eropa kontinental dipelopori oleh Immanuel Kant dan Friederich Julius Stahl. Menurut Stahl konsep ini ditandai oleh empat unsur pokok, yaitu:

a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
b. Negara didasarkan pada teori trias politica
c. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang (*wetmatig bertuur*)
d. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatig overheidsdaad*)

3. Negara hukum menurut konsep Anglo Saxon (*rule of law*)[50]

Konsep negara hukum *anglo-saxon rule of law* dipelopori oleh A.V. Dicey, seorang filsuf asal Inggris. Menurut A.V. Dicey, konsep *rule of law* menekankan pada tiga tolak ukur, yaitu:

a. Supremasi hukum (*supremacy of law*)
b. Persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*)
c. Konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*).

Konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law* yang bersifat *judicial*.[51] Bagi konsepsi negara hukum *the rule of law*,

[49] Ni'matul huda, *Op.Cit*, hal. 74
[50] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal 74
[51] Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hal. 74

penegakan hukum bukan berarti penegakan hukum secara tertulis, tetapi yang terpenting adalah penegakan keadilan hukum, sehingga penegakan hukum tidak berarti penegakan hukum yang ditulis dalam undang-undang semata.

4. Konsep *socialist legality*[52]

   Social legality adalah suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis/sosialis yang tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara *anglo-saxon*.[53] Paham social legality dikenal di negara-negara yang menganut ideologi komunisme atau marxisme yang dicetuskan oleh Marx dan Lenin. Konsep dari social legality adalah hukum sebaga alat untuk mencapai sosialisme, karena pada intinya hukum ditempatkan di bawah sosialisme, dan diciptakan untuk melindungi kepentingan Negara, berbeda dengan konsep negara hukum barat bahwa hukum diciptakan untuk melindungi individu sebagai manusia yang bermartabat.[54]

5. Konsep negara hukum pancasila[55] (Ridwan HR, op cit, h 2)

   Padmo Wahyono menelaah hukum pancasila dengan bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam asas kekeluargaan maka yang diutamakan adalah “rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai”. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 mencerminkan secara khas asas kekeluargaan ini.

---

[52] Ridwan HR, *Op.Cit,* hal. 2
[53] Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hal. 91
[54] Tahir Azhary, *Op.Cit*., hal. 92
[55] Ridwan HR, *Op.Cit.*,hal. 2

> Dalam pasal ini ada suatu penjelasan bahwa yang terpenting ialah kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang seorang.[56]

Dari segi waktu, ternyata konsep negara hukum berkembang dinamis. Tamanaha mengemukakan bahwa ada dua versi negara hukum yang berkembang, yaitu versi formal dan versi substansif yang masing-masing tumbuh berkembang dalam tiga bentuk.[57] Konsep negara hukum versi formal dimulai dengan konsep *rule of law,* dimana hukum dimaknai sebagai instrumen tindakan pemerintah. Selanjutnya berkembang dalam bentuk *formal legality,* konsep hukum diartikan sebagai norma yang umum, jelas prospektif, dan pasti. Sementara itu, perkembangan terakhir dari konsep negara hukum versi formal adalah *democracy and legality*, kesepakatanlah yang menentukan isi atau substansi hukum.[58] Versi substansif konsep negara hukum berkembang dari *individual rights*, yakni privasi dan otonomi individu, serta kontrak sebagai landasan yang paling pokok. Kemudian, berkembang pada prinsip hak-hak atas kebebasan pribadi dan keadilan (*dignity of man*), serta berkembang menjadi konsep *social welfare* yang mengandung prinsip-prinsip substansi, persamaan kesejahteraan, dan kelangsungan komunitas.

Menurut Tamanaha, konsepsi formal dari negara hukum ditujukan pada cara tempat dimana hukum diumumkan (oleh pihak berwenang), kejelasan norma,

---

[56] Tahir Azhary, *Op.Cit,* hal. 95

[57] Brian Tamanaha, *On The Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, hal. 91

[58] Muslimah Hanin, *Eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UIR Press, Pekanbaru, 2007, hal. 145-146

dan dimensi temporal dari pengundangan norma tersebut.[59] Konsepsi formal negara hukum tidak ditujukan pada penyelesaian putusan hukum atas kenyataan hukum itu sendiri dan tidak berkaitan dengan apakah hukum tersebut merupakan hukum yang baik atau buruk. Sementara itu, konsepsi substansi dari negara hukum bergerak lebih dari itu, dengan tetap mengakui atribut formal yang telah disebutkan. Konsepsi negara hukum substansi menegaskan hak-hak dasar atau derivasinya menjadi dasar konsepnya, lalu kemudian digunakan untuk membedakan antara hukum yang baik yang memenuhi hak-hak dasar tersebut dan hukum yang buruk yang mengabaikan hak-hak dasar. Konsep formal negara hukum fokus pada kelayakan sumber hukum dan bentuk legalitasnya, sedangkan konsep substantif juga termasuk persyaratan tentang isi dari norma hukum.[60]

Konsep negara hukum juga ada di Indonesia yaitu pada Undang-Undang Dasar tahun 1945 sebelum amandemen yang dinyatakan dalam pasal 4 ayat (1), “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-undang Dasar”. Tidak hanya itu, keinginan para bapak pendiri bangsa untuk menciptakan negara hukum tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang menyatakan, “... yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat ...”.

Kedaulatan rakyat sendiri mengandung makna bahwa kekuasaan penuh berada di tangan rakyat. Atau bisa dikatakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Rakyat dianggap berdaulat baik di bidang politik maupun bidang ekonomi

[59] Brian Tamanaha, *Op.Cit*, hal. 92
[60] *Ibid*, hal. 102

dan sosial. Hal ini sejalan dengan konsep negara hukum guna menciptakan pemerintahan yang bebas dari penindasan terhadap rakyat. Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie kedaulatan rakyat merupakan satu diantara konsep-konsep yang pertama-tama dikembangkan dalam persiapan menuju Indonesia merdeka. Permasalahan mengenai kedaulatan rakyat itu sudah menjadi polemik dikalangan intelektual pehuang kemerdekaan Indonesia pada tahun 1930-an. Seperti pada Sidang Pertama Rapat Besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, Soepomo menyatakan[61], ”Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi dan tidak terbatas kekuasaannya”.

Dapat diartikan bahwa kedaulatan rakyat merupakan tonggak dalam negara hukum, bahkan sebuah lembaga yang memegang kedaulatan rakyat dikatakan sebagai lembaga yang tidak terbatas kekuasaannya. Kejelasan terhadap Indonesia sebagai negara hukum terjadi Pasca Perubahan UUD tahun 1945. Selain memberikan implikasi terhadap posisi dan kedudukan MPR, yang menurut UUD 1945 tidak lagi menjadi lembaga tertinggi. Juga kepastian terhadap Indonesia sebagai negara hukum tertuang pada pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang merupakan hasil perubahan ketiga yakni, Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Hal itu menjelaskan bahwa Indonesia bukan berdasar atas kekuasaan belaka.

Negara hukum yang dimaksud ialah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang

[61] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 16-17

tidak dipertanggungjawabkan. Paham negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) berkaitan erat dengan paham negara kesejahteraan atau paham negara hukum materil sesuai dengan bunyi alinea keempat Pembukaan dan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Dengan demikian, Indonesia sebagai negara hukum memiliki ciri-ciri "*rechtstaat*" yakni sebagai berikut:

a. Adanya Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat.
b. Adanya pemisahan kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan Undang-Undang yang berada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka, dan pemerintah mendasarkan tindakannya atas undang-undang.
c. Diakui dan dilindungi hak-hak rakyat yang sering disebut "*vrijhensrechten*".

B. Hukum Ketatanegaraan

Istilah hukum tata negara di Indonesia berasal dari bahasa Belanda yaitu *staatsrecht*.[62] Hukum di Indonesia mengadaptasi hukum Belanda dalam bentuk *civil law*, maka istilah-istilah bahasa Belanda banyak digunakan dalam sistematika hukum Indonesia. Penjelasan lebih lanjut istilah hukum tata negara juga ditemukan dalam bahasa Jerman, *Verfassungrecht* yang berarti hukum tata negara

[62] Yan Pramadya Puspa, *Kamus Bahasa Belanda*, Penerbit Aneka Ilmu, Semarang, 1977, hal. 445

adalah keseluruhan kaidah dan norma-norma hukum untuk mengatur bagaimanakah suatu negara harus dibentuk, diatur atau diselenggarakan termasuk badan-badan pemerintahan, lembaga-lembaga negara termasuk juga peradilannya dengan ketentuan batas-batas kewenangan antar kekuasaan satu badan pemerintahan dengan lainnya.[63]

Di antara para sarjana hukum Belanda telah bersepakat untuk membedakan antara "hukum tata negara dalam arti luas" (*staatsrecht in ruime zin*) dan "hukum tata negara dalam arti sempit" (*staatsrecht in enge zin*), dan untuk membagi hukum tata negara dalam arti luas itu atas dua golongan hukum, yaitu:[64]

1. Hukum tata negara dalam arti sempit (*stattsrecht in enge zin*) atau singkatnya dinamakan hukum tata negara (*staatsrecht*)
2. Hukum tata usaha negara (*administratief recht*).[65]

Terdapat beberapa pendefinisian dari hukum tata negara menurut para ahli. Masih adanya perbedaan pendapat mengenai definisi yang diberikan oleh para ahli Hukum Tata Negara disebabkan karena pengaruh lingkungan dan pandangan hidup yang berlainan. Christian van Vollenhoven dalam tulisannya yang berjudul "*Staatsrecht Overzee*" menyebutkan bahwa Hukum Tata Negara mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatannya dan dari masing-masing itu menentukan wilayah lingkungan rakyatnya dan akhirnya menentukan badan-badan dan fungsinya masing-masing yang berkuasa

[63] *Ibid*, hal. 445

[64] Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia. Jakarta, 1983, h 11

[65] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia (Edisi Revisi)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, h 5

dalam lingkungan masyarakat hukum, serta menentukan susunan dan wewenangnya dari badan-badan tersebut.[66]

Selanjutnya Paul Scholten didalam tulisannya "*Algemeen Deel*" mengemukakan bahwa Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi dari pada negara. Dengan rumusan seperti itu, Scholten ingin membedakan Hukum Tata Negara dari hukum gereja dan hukum yang mengatur organisasi lainnya yang bersifat derivatif. Dapat disimpulkan dari rumusan Scholten ini bahwa dalam organisasi negara itu telah dicakup bagaimana kedudukan organ-organ dalam negara itu, hubungan, hak dan kewajiban, serta tugasnya masing-masing. Selain itu, van der Pot menyatakan bahwa Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta wewenangnya masing-masing, hubungan antara satu dengan yang lainnya dan hubungannya dengan individu-individu dalam kegiatannya. Di samping membicarakan pokok-pokok yang terdapat dalam Hukum Tata Negara, definisi ini menyinggung tentang hubungan dengan warga negara. Bahkan dalam definisi ini telah ditunjuk adanya kegiatan dari negara dalam arti dinamis, yang menurut pendapat terdahulu sebenarnya sudah tidak termasuk dalam Hukum Tata Negara lagi, melainkan sudah menginjak ranah Hukum Administrasi Negara.[67]

Pandangan lainnya muncul dari J.H.A. Logemann, yang menyebutkan bahwa Hukum Tata Negara adalah serangkaian kaidah hukum mengenai pribadi hukum dari jabatan atau kumpulan jabatan di dalam negara dan menangani

---

[66] Moh. Kusnardi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1987, hal. 24
[67] *Ibid*, hal. 25

lingkungan berlakunya (*gebeid* hukum dari suatu negara. Pribadi hukum jabatan adalah pengertian yang meliputi serangkaian persoalan mengenai subjek kewajiban, subjek nilai (*waardensubject*), personifikasi, perwakilan, timbul dan lenyapnya kepribadian, serta pembatasan wewenang. Pengertian lingkungan berlakunya ialah lingkungan kekuasaan atas daerah (wilayah), manusia dari sesuatu negara, dan lingkungan waktu.[68]

Dalam salah satu bukunya *College-aantekeningen over het Staatsrecht van Nederlands Indie*, Logemann mengatakan bahwa ilmu hukum tata negara mempelajari sekumpulan kaidah hukum yang di dalamnya tersimpil kewajiban dan wewenang kemasyarakatan dari organisasi negara, dari pejabat-pejabatnya ke luar, dan di sampingitu kewajiban dan wewenang masing-masing pejabat negara di dalam perhubungannya satu sama lain atau dengan kata lain kesatuan (*samenhaag*) dari organisasi. Ilmu hukum tata negara dalam arti sempit menyelidiki hal.hal antara lain:[69]

1. Jabatan-jabatan apa yang terdapat di dalam susunan kenegaraan tertentu;
2. Siapa yang mengadakannya;
3. Bagaimana cara memperlengkapi mereka dengan pejabat-pejabat;
4. Apa yang menjadi tugasnya (lingkungan pekerjaannya);
5. Apa yang menjadi wewenangnya;
6. Perhubungan kekuasaannya satu sama lain;

[68] J.H.A. Logemann, *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*, hal. 81, dikutip kembali Usep Ranawijaya, *Op.Cit*, hal. 13

[69] *Ibid*, hal. 13-14

7. Di dalam batas-batas apa organisasi negara (dan bagian-bagiannya) menjalankan tugasnya.

Menurut Logemann, hukum tata negara itu adalah hukum organisasi negara atau hukum keorganisasian negara atau dengan kata lain hukum mengenai organisasi (tata susunnya) negara. Hukum ini dapat dibagi atas dua golongan, yaitu sebagai berikut:

1. Hukum mengenai persoalan kepribadian hukum dari jabatan-jabatan negara memungkinkan kumpulan jabatan-jabatan itu disatukan lebih lanjut dalam satu kepribadian hukum. Hukum ini terdiri dari persoalan-persoalan perwujudan kepribadian hukum dalam (atau menjadi) jabatan, kumpulan jabatan, timbul dan lenyapnya jabatan, kumpulan jabatan dan soal kualitas pejabat, pembatasan wewenang dari jabatan atau kumpulan jabatan, serta hukum keorganisasian.
2. Hukum mengenai (luasnya) lingkungan kekuasaan negara, yaitu suatu lingkungan di mana kaidah-kaidah hukum negara mempunyai kekuatan yang berlaku. Lingkungan itu dapat berupa lingkungan manusia tertentu, dan lingkungan wilayah tertentu, dan lingkungan waktu tertentu.[70]

Maurice Duverger berpendapat bahwa istilah hukum tata negara (*droit constitutionnel*) sesungguhnya sama dengan hukum kenegaraan (*droit politique*), yaitu hukum mengenai susunan (organisasi) umum (dalam garis-garis besar) dari negara, cara menjalankan pemerintahannya, dan susunan pemerintahannya. Objek

[70] Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hal. 9

hukum tata negara, misalnya: pemilihan umum, parlemen, menteri-menteri, kepala pemerintahan, dan sebagainya. Jadi, hukum tata negara itu tidak lain daripada hukum mengenai lembaga-lembaga kenegaraan (*Le droit constitutionnel c'est le droit qui s'applique aux institutions politiques*).[71]

Sumber hukum materiil tata negara adalah sumber yang menentukan isi kaidah hukum tata negara. Sumber hukum tata negara mencakup sumber hukum dalam arti materiil ini[72] diantaranya:

2.1 Dasar dan pandangan hidup bernegara;

2.2 Kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah hukum tata negara;

Sumber hukum dalam arti formal terdiri dari:

1. Hukum perundang-undangan ketatanegaraan, yaitu hukum tertulis yang dibentuk dengan cara-cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis. Disebut hukum perundang-undangan karena dibuat atau dibentuk dan diterapkan oleh badan yang menjalankan fungsi perundang-undangan (legislator).[73]
2. Hukum adat ketatanegaraan, yaitu hukum asli bangsa Indonesia yang tidak tertulis, namun tumbuh dan dipertahankan dalam persekutuan masyarakat hukum adat. Hukum adat diakui sebagai salah satu bentuk hukum yang

---

[71] Maurice Duverger, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Cetakan Kedua, Paris, 1956, Dikutip kembali oleh Usep Ranawijaya, *Op.Cit*, hal. 16-17

[72] Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung, 1987, hal. 9

[73] Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, h 17

berlaku. Hukum adat ketatanegaraan adalah hukum asli di bidang ketatanegaraan adat yang perananannya makin berkurang seiring berjalannya waktu. Walaupun dalam beberapa hal masih tampak pada penyelenggaraan pemerinthan desa, seperti musyawarah desa, hukum adat tata negara berangsur-angsur diganti oleh hukum perundang-undangan dan konvensi. Contoh dari hukum tata negara adat yang berasal dari zaman dahulu adalah: ketentuan-ketentuan mengenai swapraja (kedudukan, struktur pemerintahan, organisasi jabatan-jabatan yang ada di dalamnya, dan sebagainya), mengenai persekutuan-persekutuan hukum kenegaraan asli lainnya (desa, kuria, gompomg, dan sebagainya) serta mengenai peradilan agama.

3. Hukum kebiasaan ketatanegaraan, atau konvensi ketatanegaraan, adalah hukum yang tumbuh dalam praktik penyelengaaraan negara untuk melengkapi, menyempurnakan, dan menghidupkan (mendinamisasi) kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.[74]
4. Yurisprudensi ketatanegaraan, yaitu kumpulan keputusan-keputusan pengadilan mengenai persoalan ketatanegaraan yang setelah disusun secara teratur memberikan kesimpulan tentang adanya ketentuan-ketentuan hukum tertentu yang ditemukan atau dikembangkan oleh badan-

[74] Ibid, Lihat juga dalam A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga UUD Dalam Teori dan Praktek*, Pembangunan, Jakarta, 1956, hal. 48. Lihat juga dalam Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan Undang-Undang Dasar*, Alumni, Bandung, 1992. Lihat juga dalam Usep Ranawidjaya, *Op.Cit*, hal. 23-28

badan pengadilan.[75] Kumpulan keputusan pengadilan mengenai perkara yang serupa atau yurisprudensi mengenai suatu jenis perkara sehingga memperkuat arti keputusan pengadilan itu sebagai sumber hukum. Walaupun dalam sistem hukum nasional Indonesia keputusan pengadilan tidak mempunyai kekuatan yang mengikat, palung tidak kumpulan keputusan pengadilan atau yurisprudensi mempunyai kekuatan yang cukup meyakinkan (*persuasive*)[76]

5. Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan, meskipun termasuk dalam bidang Hukum Internasional sepanjang perjanjian itu menentukan segi hukum ketatanegaraan yang hidup bagi negara masing-masing yang terikat di dalamnya, dapat menjadi sumber hukum formal dari hukum tata negara.[77]
6. Doktrin ketatanegaraan, adalah ajaran-ajaran tentang hukum tata negara yang ditemukan dan dikembangkan dalam dunia ilmu pengetahuan sebagai hasil penyelidikan dan pemikiran seksama berdasarkan logika formal yang berlaku.[78]

Di Indonesia, terdapat 5 asas atau prinsip dasar yang menjadi acuan gagasan atau pemikiran serta pelaksanaan hukum ketatanegaraan yang dituangkan kedalam konstitusi tertinggi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, diantaranya:

---

[75] Usep Ranawidjaya, *Ibid*, hal. 28

[76] Muchtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hal. 68-69

[77] M.. Kusnardi, *Op.Cit*, hal. 28

[78] Usep Ranawijaya, *Op.Cit*, hal 28

1. Asas Pancasila

   Bangsa Indonesia telah menetapkan Pancasila sebagai falsafah dasar dalam bernegara, yang artinya bahwa setiap tindakan, baik tindakan pemerintah maupun rakyat harus sesuai dengan ajaran Pancasila.[79] Di bidang hukum, pancasila merupakan sumber dari hukum materiil, sehingga setiap isi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan sila yang terkandung dalam Pancasila. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan ketatanegaraan Negara Republik Indonesia.

   Pembukaan UUD 1945 memuat empat pokok pemikiran yang merupakan cita-cita hukum bangsa Indonesia yang mendasari hukum dasar negara, baik tertulis maupun tidak tertulis. Keempat pokok pemikiran itu antara lain; "Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."; "Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat."; "Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan."; serta "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab."

2. Asas Negara Hukum

   Pasca amandemen UUD 1945, ditegaskan dalam pasal 1 ayat (3) bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum" yang sebelumnya hanya tersirat

[79] M. Kusnardi, *Op.Cit*, hal. 101

dan diatur dalam penjelasan UUD 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka setiap kebijakan dan tindakan aparatur negara dan segenap rakyat harus dilandasi dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, semua pejabat, perangkat negara tidak akan bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya.

3. Asas Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

   Kedaulatan berarti kekuasaan atau otoritas tertinggi di suatu daerah. Kedaulatan rakyat berarti kekuasaan ada di tangan rakyat. Sehingga, pemerintah harus menjalankan tugasnya sesuai dengan keinginan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Rumusan ini dengan tegas menyatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat sebagaimana diatur dalam UUD 1945. UUD 1945 menjadi dasar penyelenggaraan kedaulatan rakyat, baik kewenangan, tugas, maupun fungsinya.

4. Asas Negara Kesatuan

   Pada dasarnya, negara kesatuan dideklarasikan ketika para pendiri negara menyatakan/memproklamasikan kemerdekaan dengan mendeklarasikan semua wilayah sebagai bagian dari satu negara. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan Negara Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik. Negara kesatuan memiliki arti bahwa kekuasaan tertinggi atas semua urusan negara ada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas

tertent yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang selanjutnya melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan.[80]

5. Asas Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*

   Definisi pembagian kekuasaan berbeda dengan pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti kekuasaan negara dipisahkan dalam beberapa bagian yang diungkapkan oleh John Locke, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekusaan federatif. Sementara itu, Montesquieu mengemukakan bahwa di setiap negara terdapat tiga jenis kekuasaan, yaitu trias politica yang terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif.[81] Ketiga cabang kekuasaan ini sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balance*. Dengan adanya prinsip ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.[82]

C. Demokrasi

Secara etimologi, kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani "*demos*" yang berarti rakyat, dan "*kratos*" yang berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian demokrasi artinya pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan

[80] Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hal. 101

[81] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hal. 283

[82] Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hal. 115

tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang dipilih dibawah sistem pemilihan bebas. Demokrasi merupakan asa dan sistem yang paling baik didalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khasanah pemikiran dan prereformasi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu bahwa demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya.[83]

Menyangkut pengertian dari istilah demokrasi ternyata tidak ditemukan keseragaman pandangan diantara pakar ilmu hukum.[84] Hal tersebut disebabkan oleh perbedaan sudut pandang dan kondisi lingkungan sosial yang beragam diantara para pakar ilmu hukum. W.A. Bonger mendefinisikan demokrasi adalah bentuk pemerintahan dari suatu kesatuan hidup yang memerintahkan diri sendiri, dalam hal mana sebagian besar anggotanya turut mengambil bagian baik langsung maupun tidak langsung dan dimana terjamin kemerdekaan rohani dan persamaan bagi hukum.[85] Menurut C.F. Strong, demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dalam hal mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta melalui cara perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu. Dengan kata lain, negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat.[86]

---

[83] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, 2014, hal. 196
[84] *Ibid.*
[85] Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusamedia, Jakarata, 2007, hal. 4
[86] *Ibid.*

Berdasarkan pengertian-pengertian demokrasi diatas, dapat dikemukakan bahwa demokrasi dapat terlihat, baik menurut pengertian formal maupun pengertian materiil. Kemudian demokrasi juga dapat dikaji menurut penyelenggaraannya, ada yang dilaksanakan secara langsung (*direct democrary*) dan ada pula yang dilaksanakan secara tidak langsung (*indirect democracy*). Demokrasi dalam pengertian formal adalah demokrasi yang tampak menurut bentuk (*form*) nya. Pemerintahan dalam pengertian yang demikian pada dasarnya tidak terdapat perbedaan diantara negara-negara yang melaksanakannya, hanya saja dapat dijumpai berbagai variasi.[87] Teori demokrasi sebagai suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang secara langsung (*direct democracy*) dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*as government of the people, by the people, and for the people*), pada dasarnya merupakan reaksi dari adanya kekuasaan raja yang diktator pada negara-negara kota (*city state*) di Yunani Kuno. Pada saat itu, demokrasi yang dipraktekkan secara langsung merupakan hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dan dijalankan secara langsung oleh rakyat yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Praktek demokrasi model langsung dikenal sebagai demokrasi klasik.[88]

Demokrasi secara langsung dalam perkembangannya makin sulit untuk dipraktekkan karena wilayah negara terbentuk demakin luas dengan jumlah penduduk yang begitu besar dan urusan-urusan pemerintah semakin kompleks, sehingga tidak mungkin semua orang berperan sebagai penyelenggara negara. Oleh sebab itu lahirnya sistem perwakilan (*indirect democracy*) atau

[87] Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusapedia, Malang, 2007, hal. 43
[88] *Ibid.*

(*representative democracy*), dimana rakyat tidak lagi secara langsung terlibat dalam pemerintahan melainkan oleh wakil-wakil yang merupakan kehendak rakyat.[89] Demokrasi dikatakan sebagai suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik yang diselenggarakan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan memberi tanggung jawab kepada mereka melalui suatu sistem pemilihan yang bebas.

Konsep demokrasi dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda antara suatu negara dengan negara yang lain. Demokrasi telah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal.[90] Di zaman modern sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Seperti dapat diketahui dari penelitian Amos J. Peaslee, pada tahun 1950, dari 83 Undang-Undang Dasar negara-negara yang diperbandungkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat (90%).[91] Sedangkan menurut penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO dalam tahun 1949, menyatakan:

> "mungkin untuk pertama kali dalam sejarah, demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh (*probably for the first time in history democracy is claimed*

[89] *Ibid*, hal. 46

[90] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 141

[91] Amos J. Peaslee, *Constitutions of Nation*, Vol.1, Concord, The Rumford Press, New Heaven, 1950, hal. 8, dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hal. 140

as the proper ideal description of all system of politic and social organizations advocated by in fluential proponents)"[92]

Berbagai negara telah menerapkan definisi dan kriterianya mengenai demokrasi, yang tidak sedikit diantaranya justru mempraktekkan cara-cara atau jalur yang sangat tidak demokratis, meskipun di atas kertas menyebut "demokrasi" sebagai asasnya yang fundamental. Oleh sebab itu, studi-studi mengenai politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi dapat dibedakan menjadi demokrasi normatif dan demokrasi empririk. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealisme tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya.[93]

Pada saat ini, demokrasi dikenal dengan berbagai macam istilah, antara lain; demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, dan demokrasi nasional. Dari sekian banyak aliran pemikiran mengenai demokrasi terdapat dua kelompok aliran yang paling penting yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan kedua aliran yang sangat fundamental ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang terbatas

---

[92] S.I. Ben dan R.S. Peter, *Principle of Political Thought*, Colliner Book, New York, 1964, hal. 393, dikutip kembali oleh Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1989, hal. 105

[93] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal. 260

kekuasaannya kepada suatu konsep negara hukum yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasannya (*machstaat*) dan yang bersifat totaliter.[94]

Menurut Henry B. Mayo yang dikutip oleh Ni'matul Huda dalam bukunya "Hukum Tata Negara Indonesia", memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut:

> "Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suatu terjaminnya kebebasan politik (*A democratic political system is one in which public policies are made on a mayjority basis, by representative subject to effective power control at periodic election which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*)."[95]

Lebih lanjut Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:[96]

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);

---

[94] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajagrafindo, Jakarta, 2014, hal. 200

[95] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal. 266

[96] *Ibid*, hal. 266-267

2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*);
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succesion of rulers*);
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Sementara, Menurut Nurcholis Madjid, yang menjadi pandangan hidup demokrasi haruslah didasari atas 7 (tujuh) norma sebagai berikut:[97]

1. Kesadaran atas pluralisme

   Masyarakat sudah dapat memandang secara positif kemajemukan dan keberagaman dalam masyarakat, serta telah mampu mengelaborasikan ke dalam sikap tindak secara kreatif.
2. Musyawarah

   Korelasi prinsip ini ialah kedewasaan untuk menerima bentuk-bentuk kompromi dengan bersikap dewasa dalam mengemukakan pendapat,

[97] Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2003, hal. 113, dikutip kembali oleh Erwin Muhammad, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, PT Refika Aditama, Jakarta, 2011, hal. 131-132

mendengarkan pendapat orang lain, menerima perbedaan pendapat, dan kemungkinan mengambil pendapat yang lebih baik.

3. Pemufakatan yang jujur dan sehat

   Prinsip musyawarah demokrasi dituntut untuk menguasai dan menjalankan seni permusyawaratan yang jujur dan sehat guna mencapai permufakatan yang juga jujur dan sehat, bukan permufakatan yang dicapai melalui intrik-intrik yang curang, tidak sehat atau yang sifatnya melalui konspirasi.

4. Kerjasama

   Prinsip kerjasama antar warga dalam masyarakat dan sikap saling mempercayai itikad baik masing-masing, kemudian jalinan dukung-mendukung secara fungsional antar berbagai unsur kelembagaan kemasyarakatan yang ada, merupakan segi penunjang efisiensi untuk demokrasi.

5. Pemenuhan segi-segi ekonomi

   Untuk mendukung hadirnya situasi demokrasi dalam masyarakat sangat perlu memperhatikan pemenuhan segi-segi ekonominya terutama pemenuhan terhadap keperluan pokok, yaitu pangan, sandang, dan papan. Pemenuhan kebutuhan ekonomi harus pula mempertimbangkan aspek keharmonisan dan keteraturan sosial

6. Pertimbangan moral

   Pandangan hidup demokratis mewajibkan adanya keyakinan bahwa cara berdemokrasi haruslah sejalan dengan tujuan. Bahkan sesungguhnya klam

atas suatu tujuan yang baik haruslah diabsahkan oleh kebaikan cara yang ditempuh untuk meraihnya.

7. Sistem pendidikan yang menunjang

   Pendidikan demokrasi selama ini pada umumnya masih terbatas pada usaha indoktrinisasi dan penyuapan konsep-konsep secara verbalistik. Terjadinya diskrepansi (jurang pemisah) antara *das sein* dan *das sollen* dalam konteks ini ialah akibat dari kuatnya budaya "menggurui" dalam masyarakat, sehingga verbalisme yang dihasilkannya juga menghasilkan kepuasan tersendiri dan membuat yang bersangkutan merasa telah berbuat sesuatu dalam penegakan demokrasi hanya karena telah berbicara tanpa perilaku.

Sedangkan menurut Robert A. Dahl, yang dikutip Muntoha dalam jurnalnya yang berjudul "Demokrasi dan Negara Hukum" menyatakan, Demokrasi sebagai suatu gagasan politik yang didalamnya terkandung 5 (lima) kriteria, yaitu:[98]

1. Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
2. Partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif;
3. Pembeberan kebenaran, yatu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;

[98] Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum No.3 Vol.16 Juli 2009 FH UII Jakarta, 2009, hal. 381

4. 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.
5. 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 didalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut:[99]

1. Suatu pemerintahan yang bertanggung jawab;
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang dapat 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;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Itulah landasan mekanisme kekuasaan dalam konsepsi demokrasi yang didasarkan pada prinsip persamaan dan kesederajatan manusia.

---

[99] Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Fajar, Yogyakarta, 2005, hal. 15

Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi mekanisme kekuasan dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Kedua konsepsi tersebut saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan, karena pada satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, pada sisi yang lain negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum.[100] 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 2 (dua) sisi dari 1 (satu) mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan "negara hukum yang demokratis" (*democratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.[101]

Demikian pula yang dikatakan oleh Mahfud MD bahwa satu asas yang merupakan pasangan logis dari asas demokrasi adalah asas negara hukum, artinya bagi satu negara demokrasi pastilah menjadikan pula hukum sebagai salah satu asasnya yang lain. Alasannya, jika satu negara diselenggarakan dari, oleh dan untuk rakyat, maka untuk menghindari hak rakyat dari kesewenang-wenangan dan untuk melaksanakan kehendak rakyat bagi pemegang kekuasaan negara haruslah segala tindakannya dibatasi atau dikontrol oleh hukum, pemegang kekuasaan yang sebenarnya tak lain hanyalah memegang kekuasaan rakyat, sehingga tidak boleh

[100] Muntoha, *Op.Cit*, hal. 379

[101] Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, dikutip kembali oleh *Ibid*, hal. 387

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,[102] seperti tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Disebut sebagai "negara hukum yang demokratis", karena di dalamnya memuat prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi. Menurut Jimly Asshiddiqie, gagasan demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) mengandung 4 (empat) prinsip pokok, yaitu:[103]

1. Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama;
2. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas;
3. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama;
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama dalam konteks kehidupan bernegara, dimana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antar institusi negara dengan warga negara.

---

[102] Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hal. 85

[103] Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru*, Kapita Selekta Teori Hukum (Kumpulan Tulisan Tersebar), FH-UI, Jakarta, 2000, hal 141 – 144, dalam, Muntoha, "Demokrasi..*Lockcit*

Jimly Asshiddiqie menambahkan bahwa ke 4 (empat) prinsip-prinsip pokok dari demokrasi tersebut lazimnya dilembagakan dengan menambahkan prinsip-prinsip negara hukum (nomokrasi), yaitu:[104]

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

International Commision of Jurist pada konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 memberikan rumusan tentang ciri-ciri pemerintahan yang demokratis sebagai berikut:[105]

---

[104] *Ibid.*

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan menyatakan pendapat;
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Seperti yang telah dikatakan di atas, bahwa demokrasi dan negara hukum merupakan 2 (dua) sisi dari 1 (satu) mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Menurut Frans Magnis Suseno, demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakakan cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.[106]

D. Politik Hukum

Secara etimologi, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari menjelaskan bahwa istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek* yang merupakan bentukan dari dua suku kata yaitu *recht* dan *politiek*. Kata *politiek* dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh Van der Tas mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* dalam bahasa Indonesia berarti

---

[105] Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif*, Yogyakarta:UMM Press, Yogyakarta, 2003, hal. 13

[106] Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi; Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997, hal. 58, dalam, Muntoha, "Demokrasi..*Op.cit*.hal. 389

kebijaksanaan. Jadi secara etimologi politik hukum mempunyai arti sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*). Sementara itu, Sofian Effendi mengatakan bahwa politik hukum sebagai terjemahan dari *legal policy*, mempunyai makna yang lebih sempit dari pada politik hukum sebagai terjemahan dari *politics of law atau politics of the legal system*.[107]

Menurut terminologinya pengertian politik hukum dapat diamati dengan menggunakan dua model pendekatan. *Pertama*, politik hukum dapat dipahami dengan pendekatan memberikan masing-masing pengertian kata politik dan hukum (*divergen*) kemudian menggabungkan kedua istilah tersebut (*konvergen*). Kedua, pendekatan yang langsung mengartikan satu nafas (satu kesatuan) sebagai satu frase yang mempunyai pengertian yang utuh. Frase politik hukum mengandung makna lebih luas dari pada kebijaksanaan hukum, pembentukan hukum, dan penegakan hukum. Artinya, sebagai satu frase, pengertian politik hukum merupakan keseluruhan aktivitas sebagaimana dimaksud.

Sementara yang dimaksud dengan hukum, para ahli hukum sendiri belum mampu memberikan definisi yang sama, dalam artian belum ada kesatuan pendapat diantara para ahli hukum dalam memberikan batasan tentang arti dari pada hukum. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Immanuel Kant bahwa "*Noch suchen die juristen eine Definition zu ihrem Begriffe von Recht*" (tidak ada

[107] Sofian Effendi, *Politik Hukum (politics of the legal system) atau kebijakan hukum (legal policy)*, dalam Pidato Peluncuran Buku Membangun Politik Hukum, Menegakkan Kostitusi, Yogyakarta, 2006

satupun ahli hukum yang dapat membuat suatu definisi yang tepat tentang hukum).[108]

Mengingat belum adanya kesatuan pendapat para ahli hukum dalam memberikan batasan dan arti dari pada hukum, maka sebagai pedoman memakai definisi dari Untrecht yang mendefinisikan hukum sebagai himpunan petunjuk-petunjuk hidup yang memuat perintah dan larangan untuk mengatur tata tertib suatu masyarakat yang harus ditaati dan diikuti oleh anggota masyarakat yang bersangkutan.[109] Dalam pembahasan ini maka hukum yang dimaksudkan adalah hukum positif, seperti yang telah didefinisikan oleh Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta bahwa hukum positif adalah sebuah sistem atau tatanan hukum dan asas-asas berdasarkan keadilan yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat.[110] Pada hakikatnya hukum positif itu menurut Sudikno Mertokusumo ialah hukum yang berlaku sekarang di suatu tempat atau negara, dan melekat pada suatu negara.[111] Menurut Sunarjati Hartono, yang dikategorikan sebagai hukum positif adalah hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis berupa hukum kebiasaan yang terus dipegang teguh oleh masyarakat setempat, dan yurisprudensi.[112]

---

[108] Lihat L. J. Van Apeldoom, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan ketigapuluh, Pradya Paramita, Jakarta, 2004, hal. 1-7

[109] E. Utrecht. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Balai Buku Indonesia, Jakarta, 1956, hal. 9

[110] Muchtar Kusumatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hal. 5.

[111] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hal. 128

[112] Sunarjati Hartono, *Peranan Peradilan Dalam Rangka Pembinaan dan Pembaharuan Hukum Nasiona*l, Bina Cipta, Bandung, 1975, hal. 10

E. Utrecht mengartikan politik hukum sebagai suatu ilmu yang normatif artinya suatu ilmu yang menentukan hal-hal yang seharusnya ada. Bagian dari pada politik hukum mencakup perundang-undangan, penyelenggaraan, dan pengadilan.[113] Sementara Purnadi Purbacaraka dan Soerdjono Soekanto mengatakan bahwa politik hukum mencakup kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai.[114] Kemudian Satjipto Raharjo mengatakan bahwa yang menjadi fokus kajian dari politik hukum antara lain sebagai berikut:[115]

1. Tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada
2. Cara-cara apakah dan yang manakah yang paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut.
3. Kapankah waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara bagaimana perubahan itu dilakukan.
4. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan dan yang bisa membantu kita dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Sementara Bagir Manan memaparkan bahwa tiada suatu negara yang terlepas dari adanya politik hukum. Politik hukum suatu negara terdiri dari politik hukum yang permanen berupa sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakan hukum, dan politik hukum yang temporer yaitu kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan

---

[113] E. Utrecht, *Op.Cit*, hal. 63

[114] Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum,* Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993, hal. 3

[115] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 309-339

kebutuhan dan perkembangan.[116] Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan bahwa politik hukum tidak terlepas dari kebijaksanaan dibidang lainnya. Penyusunan politik hukum harus diusahakan selalu seiring dengan aspek-aspek kebijaksanaan di bidang lainnya seperti bidang ekonomi, bidang politik, bidang sosial, dan lain sebagainya. Namun demikian, setidak-tidaknya ada dua lingkup utama politik hukum diantaranya sebagai berikut:[117]

1. Politik pembentukan hukum yaitu kebijaksanaan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaharuan dan pembangunan hukum. Politik pembentukan hukum mencakup hal-hal sebagai berikut:
    a. Kebijaksanaan pembentukan perundang-undangan;
    b. Kebijaksanaan pembentukan hukum yurisprudensi atau keputusan hakim;
    c. Kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.
2. Politik pelaksanaan hukum yaitu kebijaksanaan yang berhubungan dengan hal-hal sebagai berikut:
    a. Kebijaksanaan di bidang peradilan;
    b. Kebijaksanaan di bidang pelayanan hukum,

[116] Bagir Manan, *Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-Undangan Pemerintah Daerah*. Dalam Martin H. Hutabarat, et.al, *Hukum dan Politik Indonesia: Tinjauan Analisis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hal. 144

[117] *Ibid*, hal. 145

Di antara kedua aspek politik hukum diatas, hanya sekedar dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan karena:[118]

1. Keberhasilan suatu peraturan peraturan perundang-undangan tergantung pada penerapannya. Apabila penegakan hukum tidak dapat berfungsi dengan baik, peraturan perundang-undangan yang bagaimanapun sempurnanya tidak atau kurang memberikan arti sesuai dengan tujuannya;
2. Putusan-putusan dalam rangka penegakan hukum merupakan instrumen kontrol bagi ketetapan atau kekurangan suatu peraturan perundang-undangan;
3. Penegakan hukum merupakan dinamisator peraturan perundang-undangan melalui putusan dalam rangka penegakan hukum. Suatu peraturan perundang-undangan menjadi hidup dan diterapkan sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Babak peraturan perundang-undangan yang kurang baik akan tetap mencapai sasaran atau tujuan di tangan para penegak hukum yang baik.

Berdasarkan pemaparan para ahli hukum diatas, maka dapat disimpulkan bahwa yang menjadi ruang lingkup dari pada politik hukum adalah studi politik hukum yang telah, sendang, dan akan diikuti secara nasional. Dengan demikian yang dipelajari dalam politik hukum adalah politik pembentukan hukum dan politik penegakan hukum yang telah, sedang, dan akan diikuti oleh pemerintah secara nasional.

---

[118] *Ibid.*

Mahfud MD menyebutkan dalam bukunya "Politik Hukum di Indonesia" ada tiga macam jawaban yang bisa menjelaskan hubungan kausalitas antara hukum dan politik dalam kerangka hukum nasional antara lain sebagai berikut:[119]

1. Hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum.
2. Politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atas kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing.
3. Politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lainnya, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tapi begitu ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.

Selanjutnya Mahfud MD mengatakan bahwa dalam hubungannya tolak tarik antara politik dan hukum maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dari pada hukum. Sehingga jika harus berhadapan dengan politik maka hukum berada dalam kedudukan yang lemah. Karena lebih kuatnya konsentrasi energi politik maka menjadi beralasan adanya konstatasi bahwa kerap kali otonomi hukum di Indonesia ini diintervensi oleh politik.[120] Sehubungan dengan lebih kuatnya energi politik ketika berhadapan dengan hukum maka apa yang dikemukakan oleh

[119]Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, LP3S, Jogjakarta, 1998, hal. 9
[120] *Ibid*, hal. 13

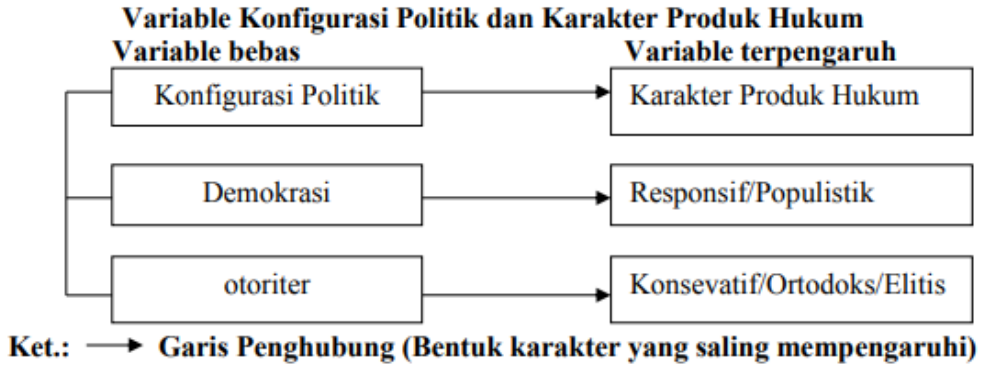
Dahrendof dapat memperjelas mengapa hukum dapat menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan atau identik dengan kekuasaan. Dengan merangkum karya tiga sosiolog Pretto, Mosca, dan Dahrendof yang mencatat ada enam ciri kelompok dominan atau kelompok pemegang kekuasaan politik, yaitu:[121]

1. Jumlahnya lebih kecil dari pada kelompok yang dikuasai.
2. Memiliki kelebihan kekayaan khusus untuk tetap memelihara dominasinya berupa kekayaan material, intelektual, dan kehormatan intelektual.
3. Dalam pertentangan selalu terorganisir lebih baik dari pada kelompok yang ditundukkan
4. Kelas penguasa hanya terdiri dari orang-orang yang memegang posisi dominan dalam bidang politik sehingga elit penguasa diartikan sebagai elit penguasa dalam bidang politik.
5. Kelas penguasa selalu berupaya memonopoli dan mewariskan kekuasaan politiknya kepada kelas atau kelompoknya sendiri
6. Ada reduksi perubahan sosial terhadap perubahan komposisi kelas penguasa.

Dengan menggunakan asumsi dasar bahwa hukum sebagai produk politik, maka politik akan sangat menentukan hukum sehingga menempatkan politik sebagai variabel bebas dan hukum sebagai variabel terpengaruh. Secara umum posisi keduanya dapat dilihat pada gambar berikut ini:

[121] *Ibid*, hal. 14

Gambar 2.1.



Sumber: Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, hal. 22

Hal tersebut menunjukkan bahwa konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter politik hukum tertentu di negara tersebut. Di dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis. Maka produk hukum yang dihasilkan adalah produk hukum yang berkarakter responsif/populistik. Sedangkan negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka akan menghasilkan produk hukum yang berkarakter ortodok/konservatif/elitis. Perubahan konfigurasi politik dari otoriter ke demokratis atau sebaliknya berimplikasi pada perubahan karakter produk hukum.[122]

Karena istilah dalam ilmu sosial seringkali mempunyai arti yang dapat menimbulkan penafsiran ambigu, maka kedua variabel diatas setelah dikonsepsikan mempunyai indikator-indikator sebagai berikut:

[122] Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, Cet. 6, 2014, hal. 8

Tabel 2.1.

Indikator sistem politik

No	Konfigurasi Politik Demokratis	Konfigurasi Politik Otoriter
1	Partai politik dan Parlemen kuat menentukan haluan atau kebijakan Negara	Partai politik dan parlemen lemah, dibawah kendali eksekutif
2	Lembaga eksekutif (pemerintahan) netral	Lembaga eksekutif (pemerintah) intevensionis
3	Pers bebas, tanpa sensor dan pembrendelan	Pers terpasung, diancam sensor dan pemberendelan

Sumber: Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, hal. 7

Tabel 2.2.

Indikator Karakter Produk Hukum

No	Karakter Produk Hukum Responsif	Karakter Produk Hukum Ortodoks
1	Pembuatannya partisipatif	Pembuatannya sentralistik-dominatif
2	Muatannya aspiratif	Muatannya positivist-instrumentalistik
3	Rincian isinya limitative	Rincian isinya *open interpretative*

Sumber: Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, hal. 7

Dari pemaparan tersebut diatas terlihat bahwa corak kondisi dari kekuasaan negara atau politik suatu negara sangat mempengaruhi watak dari pada hukum negara itu sendiri.[123]

Abdul Hakim Garuda Nusantara mendefinisikan politik hukum (*legal policy*) sebagai kebijakan hukum yang hendak diterapkan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu meliputi: [124]

[123] *Ibid.*

[124] Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hal. 3

2.1 Pelaksanaan secara konsisten atas ketentuan yang telah ada;

2.2 Pembangunan hukum yang berintikan pembaharuan atas hukum yang telah ada dan pemuatan hukum-hukum baru

2.3 Penegasan fungsi penegak hukum serta pembinaan para anggotanya; dan

2.4 Peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elit pengambil kebijakan.

Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai berlakunya hukum diwilayahnya mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun sehingga mencakup *ius constitutum* dan *ius constituendum*. Sedangkan politik hukum menurut Padmo Wahjono merupakan kebijakan dasar penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menjadikan sesuatu menjadi hukum yang mencakup pembentukan, penerapan dan penegakan hukum. Pandangan tersebut merupakan telaah tentang pergulatan politik dibalik lahirnya hukum yang mendapat tempat didalam studi politik hukum sehingga menempatkan hukum sebagai produk politik.[125]

Politik hukum sebagai arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar berpijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Hal demikian merupakan upaya untuk menjadikan hukum sebaga proses pencapaian tujuan negara sehingga politik hukum juga merupakan jawaban atas pertanyaan tentang hendak diapakan hukum dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan negara.[126] Keberadaan

[125] *Ibid*., hal. 14
[126] *Ibid.,* hal. 15-16

hukum berfungsi untuk memanusiakan manusia, yaitu sebagai alat untuk mencapai tujuan tentang kebahagiaan dan kesejahteraan yang dicapai dengan cara memuliakan manusia. Keberadaan hukum ini merupakan alat untuk meraih tujuan dan politik hukum sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa. Politik hukum harus berpijak pada kerangka dasar sebagai berikut:[127]

1. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa, yaitu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila.
2. Politik hukum nasional ditujukan untuk mencapai tujuan negara, meliputi:
    a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
    b. Memajukan kesejahteraan umum;
    c. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
    d. Melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial
3. Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, meliputi:
    a. Berbasis moral agama;
    b. Menghargai dan melindungi HAM tanpa diskriminasi;
    c. Mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan primordial; dan
    d. Membangun keadilan sosial.

[127] *Ibid.*, hal. 30

4. Terikat dengan cita negara hukum Indonesia, politik hukum nasional harus dipadu oleh keharusan untuk:
    a. Melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa yang mencakup ideologi dan teritori;
    b. Mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi kemasyarakatan;
    c. Mewujudkan demokrasi dan nomokrasi; dan
    d. Menciptakan toleransi hidup beragama berdasar keadaban dan kemanusiaan.
5. Untuk meraih cita dan mencapai tujuan dengan landasan dan paduan tersebut, maka sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila. Sistem hukum demikian setidaknya mempertemukan unsur-unsur dari ketiga sistem nilai dan meletakannya dalam hubungan keseimbangan.[128]

E. Pemilihan Umum

Pemilihan umum adalah memilih seorang penguasa, pejabat atau lainnya dengan jalan menuliskan nama yang dipilih dalam secarik kertas atau dengan memberikan suaranya dalam pemilihan.[129] Sedangkan, menurut 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

[128] *Ibid.,* Hal. 32

[129] Abu Nashr Muhammad Al-Iman, *Membongkar Dosa-dosa Pemilu*, Prisma Media, Jakarta, 2004, hal: 29

secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Ibnu Tricahyo dalam bukunya yang berjudul *Reformasi Pemilu*, mendefinisikan Pemilihan Umum sebagai berikut:

> "Secara universal Pemilihan Umum adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat."[130]

Kedaulatan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai. Melaksanakan kedaulatan itu bagi rakyat adalah dengan cara menentukan atau turut menentukan sesuatu kebijaksanaan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Misalnya, rakyatlah yang harus menentukan atau turut menentukan atau memutuskan apakah suatu perbuatan tertentu akan ditetapkan sebagai suatu bentuk kejahatan yang dilarang atau tidak melalui wakil-wakil rakyat. Untuk menentukan siapa yang akan menduduki wakil rakyat yang akan duduk di DPR, DPD, dan DPRD maka rakyat sendirilah yang secara langsung harus menentukan melalui pemilihan umum yang bersifat langsung. Namun metode penyaluran pendapat yang berdaulat dalam sistem demokrasi Indonesia ada yang bersifat langsung (*direct democracy*) dan ada pula yang bersifat tidak

[130] Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilu*, Intrans Pub, Malang, 2009, hal. 6

langsung atau (*indirect democracy*) atau biasa juga disebut sebagai sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*).[131]

Pemilu adalah salah satu ciri yang harus ada pada negara demokrasi. Dengan demikiran pemilu merupakan sarana yang penting untuk rakyat dalam kehidupan bernegara, yaitu dengan jalan memilih wakil-wakilnya yang pada gilirannya akan mengendalikan roda pemerintahan. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan cukup akurat aspirasi dan partisipasi masyarakat.[132] Proses pemilihan umum merupakan bagian dari demokrasi. Hampir tak ada sistem pemerintahan yang bersedia menerima cap tidak demokratis, maka hampir tak ada sistem pemerintahan yang tidak menjalankan pemilu.

Pemilihan umum diakui secara global sebagai sebuah arena untuk membentuk demokrasi perwakilan serta menggelar pergantian pemerintahan secara berkala. Menurut teori demokrasi minimalis (Schumpetrian), pemilu merupakan sebuah arena yang mewadahi kompetisi (kontestasi) antara aktor politik untuk meraih kekuasaan; partisipasi politik rakyat untuk menentukan pilihan, liberalisasi hak-hak sipil dan politik warga negara.[133] Demokrasi juga menggariskan bahwa pemilu adalah kesempatan bagi partai oposisi dan rakyat

---

[131] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hal. 329.

[132] Miriam Budirjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal. 461

[133] Robert A. Dahl. *Polyarchy: participation and Opposition*, Yale University Press. New Haven, 1971, Pendapat Robert Dahl ini dikutip oleh Joko J Prihatmoko dalam buku "*Pemilihan Kepala Daerah Langsung; filosofi, sistem dan problema penerapan di Indonesia*" hal. 34-35

untuk menjalankan mekanisme *check and balances* terhadap partai yang berkuasa (*ruling party*). Meski banyak kalangan menilai konsepsi demokrasi seperti ini cenderung minimalis, namun praktek demokrasi yang minimalis tersebut telah membentuk sebuah sistem penentuan/pengisian jabatan-jabatan publik di semua negara demokratis. Artinya bahwa pemilu telah terlembaga secara institusional dan menjadi mekanisme universal dalam sistem politik di negara-negara demokratis.

Dalam negara demokrasi modern, pelaksanaan pemilihan secara langsung bukan hanya sekedar prosedur melainkan juga suatu keharusan untuk memperbaiki dan mengoreksi kesalahan dalam pelaksanaan pemerintahan. Pemilihan yang berkualitas harus memiliki kriteria yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk;[134]

1. Memilih antara tawaran kebijakan yang berbeda dan partai atau kandidat yang saling bersaing;
2. Meminta pertanggungjawaban pejabat terpilih untuk tindakan yang mereka lakukan; dan
3. Mentransformasikan konsepsi simbolik (kedaulatan rakyat) dalam tindakan riil yang sesungguhnya.

Pada titik ini konsepsi universalitas individu dalam demokrasi (memiliki hak yang sama) harus dijunjing. Bahwa semua warga negara memiliki peluang dan kesempatan yang sama dalam mengevaluasi dan menentukan pimpinannya.

[134] Alemika, Etannibi, *Quality Of Election With Democracy and Political Trust in Africa*, 2006 (online, http:// www. Afrobarometer.org/Conference/Alemika.pdf)

Sehingga partisipasi politik dalam hal ini keikutsertaan warga negara dalam pemilu menjadi penting. Pada sisi yang sama pemahaman yang baik terhadap peran-peran strategis warga negara akan mendorong kualitas demokrasi.

Bangsa Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan umum sejak jaman kemerdekaan. Semua pemilihan umum itu tidak diselenggarakan dalam kondisi yang vakum, tetapi berlangsung di dalam lingkungan yang turut menentukan hasil pemilihan umum tersebut. Dari pemilu yang telah diselenggarakan juga dapat diketahui adanya usaha untuk menemukan sistem pemilihan umum yang sesuai untuk diterapkan di Indonesia.

Pada masa Demokrasi Parlementer (1945-1959), pemilu diselenggarakan oleh kabinet Baharuddin Harahap (tahun 1955) yang mana pemungutan suara dilaksanakan 2 kali, yaitu pertama untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan September, dan yang kedua untuk memilih anggota Konstituante pada bulan Desember. Sistem yang diterapkan pada pemilu ini adalah *sistem pemilu proporsional*.

Pelaksanaan pemilu pertama ini berlangsung dengan demokratis dan khidmat. Tidak ada pembatasan partai politik dan tidak ada upaya dari pemerintah mengadakan intervensi atau campur tangan terhadap partai politik dan kampanye berjalan menarik. Pemilu ini diikuti 27 partai dan satu perorangan. Akan tetapi, stabilitas politik yang begitu diharapkan dari pemilu tidak tercapai. Kabinet Ali (I dan II) yang terdiri atas koalisi tiga besar: NU, PNI dan MASYUMI terbukti tidak sejalan dalam menghadapi beberapa masalah terutama yang berkaitan dengan

konsepsi Presiden Soekarno. Setelah pencabutan Maklumat Pemerintah pada November 1945 tentang keleluasaan untuk mendirikan partai politik, Presiden Soekarno mengurangi jumlah partai politik menjadi 10 parpol. Pada periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965) tidak diselenggarakan pemilihan umum.

Setelah turunnya era Demokrasi Terpimpin yang semi-otoriter, rakyat berharap bida merasakan sebuah sistem politik yang demokratis & stabil. Upaya yang ditempuh untuk mencapai keinginan tersebut diantaranya melakukan berbagai forum diskusi yang membicarakan tentang sistem distrik yang terdengar baru di telinga bangsa Indonesia. Pendapat yang dihasilkan dari forum diskusi ini menyatakan bahwa sistem distrik, yang pada saat ini disebut daerah pemilihan (dapil) dapat menekan jumlah partai politik secara alamiah tanpa paksaan, dengan tujuan partai-partai kecil akan merasa berkepentingan untuk bekerjasama dalam upaya meraih kursi dalam sebuah distrik. Berkurangnya jumlah partai politik diharapkan akan menciptakan stabilitas politik dan pemerintah akan lebih kuat dalam melaksanakan program-programnya terutama di bidang ekonomi.

Karena gagal menyederhanakan jumlah partai politik lewat sistem pemilihan umum, Presiden Soeharto (1966-1998) melakukan beberapa tindakan untuk menguasai kehidupan kepartaian. Tindakan pertama yang dijalankan adalah mengadakan fusi atau penggabungan diantara partai politik, mengelompokkan partai-partai menjadi tiga golongan yakni Golongan Karya (Golkar), Golongan Nasional (PDI), dan Golongan Spiritual (PPP). Pemilu tahun 1977 diadakan dengan menyertakan tiga partai, dan hasilnya perolehan suara terbanyak selalu diraih Golkar. Hal ini terjadi berulang kali sehingga dinamika politik yang terjadi

di dalam pemerintahan menjadi tidak sehat dan selalu menguntungkan pihak berkuasa. Hingga tahun 1998 terjadi krisis politik dan Presiden Soeharto dipaksa mundur dari jabatannya.

Pada masa Reformasi (1998), terjadilah liberalisasi di segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Politik Indonesia merasakan dampak serupa dengan diberikannya ruang bagi masyarakat untuk merepresentasikan politik mereka dengan memiliki hak mendirikan partai politik. Banyak sekali parpol yang berdiri di era awal reformasi. Pada pemilu 1999 partai politik yang lolos verifikasi dan berhak mengikuti pemilu ada 48 partai. Jumlah ini tentu sangat jauh berbeda dengan era orde baru. Pada pelaksanaan pemilu tahun 2004, peserta pemilu berkurang dari 48 menjadi 24 parpol saja. Ini disebabkan telah diberlakukannya ambang batas (*electoral threshold*) sesua UU No 3/1999 tentang Pemilu yang mengatur bahwa partai politik yang berhak mengikuti selanjutnya adalah parpol yang meraih sekurang-kurangnya 2% dari jumlah kursi DPR. Partai politik yang tidak mencapai ambang batas boleh mengikuti pemilu selanjutnya dengan cara bergabung dengan partai lainnya dan mendirikan parpol baru. Untuk partai politik baru, persentase (*parliamentary threshold*) dapat dinaikkan jika dirasa perlu seperti persentase *Electoral Threshhold* 2009 menjadi 3% setelah sebelumnya pemilu 2004 hanya 2%. Begitu juga selanjutnya dalam Pemilu 2014 dan 2019 ambang batas bisa juga dinaikkan lagi atau diturunkan.

Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia diselenggarakan oleh suatu lembaga Komisi Pemilihan Umum (KPU). Menurut Jimly Asshiddiqie dalam

bukunya yang berjudul *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* mendefinisikan Komisi Pemilihan Umum sebagai berikut:

> "Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yakni meliputi Pemilihan Umum anggota DPR/DPD/DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Komisi Pemilihan Umum tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara yang lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Bahkan nama Komisi Pemilihan Umum belum disebut secara pasti atau tidak ditentukan dalam UUD 1945, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara pemilihan umum sudah ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yaitu Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, bahwa Komisi Pemilihan Umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara bersifat nasional, tetap, dan mandiri (independen)"[135]

Berdasarkan definisi di atas, yang dimaksud dengan Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia yang bersifat nasional, tetap dan mandiri (independen). Pemilihan umum yang diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum meliputi pemilihan Umum Anggota DPR/DPD/DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil

[135] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 236-239

Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kedudukan komisi pemilihan umum tidak ditentukan dalam UUD 1945, maka keddukan Komisi Pemilihan Umum tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara yang telah ditentukan dalam UUD 1945. Kewenangan Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum, hanya ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yaitu Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Komisi Pemilihan Umum dengan demikian adalah penyelenggara pemilihan umum, dan sebagai penyelenggara yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri (independen).

Menurut Saldi Isra (*2010)* Bahwa eksistensi Komisi Pemilihan Umum adalah sebagai berikut:

> "Secara normatif, eksistensi KPU untuk menyelenggarakan pemilu diatur di dalam pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa penyelenggara pemilu oleh suatu komisi pemilihan umum. Kata suatu pada UUD 1945 menunjukkan makna subjek yang kabur dan tidak jelas, lain halnya dengan makna kata sebuah yang disebutkan pada kekuasaan kehakiman oleh sebuah MA dan MK"[136]

Berdasarkan penjelasan di atas kedudukan komisi pemilihan umum tidak dapat disejajarkan dengan lembaga negara lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Hal tersebut disebabkan karena dalam Pasal 22E UUD 1945, nama Komisi Pemilihan Umum tidak disebutkan secara eksplisit dan

[136] Saldi Isra, kutipan tersebut didapat dari http://www.mahkamahkonstitusi.go.id

tidak ditulis dengan huruf kapital. Nama Komisi Pemilihan Umum baru disebutkan secara pasti dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Penjelasan mengenai eksistensi komisi pemilihan umum, lebih lanjut dijelaskan oleh Lukman Hakim sebagai berikut:

> "Komisi pemilihan umum merupakan suatu komisi negara. Posisi komisi negara secara hierarki sebagai lembaga penunjang atas lembaga negara utama seperti MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK dan BPK"[137]

Penjelasan di atas menyebutkan bahwa komisi pemilihan umum merupakan suatu komisi negara. Posisi komisi pemilihan umum secara hierarki adalah sebagai lembaga penunjang atas lembaga utama. Kedudukan Komisi Pemilihan Umum dengan demikian tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara yang telah ditentukan dalam UUD 1945.

Natabaya mengemukakan bahwa penafsiran mengenai posisi komisi pemilihan umum sebagai lembaga penunjang, dijelaskan sebagai berikut:

> "penafsiran organ UUD 1945 terkelompok ke dalam dua bagian, yaitu *main state organ* (lembaga negara utama), dan *auxiliary state organ* (lembaga penunjang atau lembaga bantu). Komisi Pemilihan Umum merupakan organ konstitusi yang masuk dalam *auxiliary state organ*"[138]

---

[137] Lukman Hakim, Jurnal Hukum Yustisia, 2010:55

[138] HAS Natabaya, *Sistem peraturan perundang-undangan Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2008, hal. 213

Berdasarkan teori organ negara di atas, Komisi Pemilihan Umum merupakan *auxiliary state body*, yaitu penunjang atas lembaga negara utama (*main state organ*). Komisi Pemilihan Umum secara hierarki termasuk dalam kategori *auxiliary state organ* yang kedudukannya sejajar dengan Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, Komisi Yudisial, Komisi Ombudsman Indonesia dan Bank Sentral. Komisi pemilihan umum menunjang lembaga-lembaga negara utama sebagai penyelenggara pemilihan umum di negara Indonesia. Ferry Kurnia Rizkiyansyah dalam bukunya yang berjudul *Mengawal Pemilu, Menatap Demokrasi*, menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan penyelenggara pemilihan umum adalah suatu lembaga khusus yang menangani proses pemilihan umum.[139]

Ketentuan mengenai penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri telah ditindaklanjuti dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga independen ditunjukkan dalam Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007, yang menyebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum bersifat nasional, tetap dan mandiri. Yang dimaksud bersifat nasional yaitu mencerminkan bahwa wilayah kerja Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh negara Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri

[139] Ferry K. Rizkiyansyah, *Mengawal Pemilu, Menatap Demokrasi*, Idea Publishing, Bandung, 2007, h al. 78

menegaskan Komisi Pemilihan Umum dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum adalah bebas dari pengaruh pihak manapun. Penyelenggaraan pemilihan umum harus memberikan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif dan mempunyai derajad keterwakilan yang tinggi sebagai amanat dari reformasi.

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum, KPU mempunyai tugas kewenangan sebagai berikut:

1. Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan Umum;
2. Menerima, meneliti, dan menetapkan Partai-partai Politik yang berhak sebagai peserta Pemilihan Umum;
3. Membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan Pemilihan Umum mulai dari tingkat pusat sampai di Tempat Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut TPS;
4. Menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan;
5. Menetapkan keseluruhan hasil Pemilihan Umum di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
6. Mengumpulkan dan mensistemasikan bahan-bahan serta data hasil Pemilihan Umum;
7. Memimpin tahapan kegiatan Pemilihan Umum.

Dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 terdapat tambahan huruf:

1. Tugas dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Sedangkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tersebut juga ditambahkan, bahwa selain tugas dan kewenangan KPU sebagai dimaksud dalam Pasal 10, selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah Pemilihan Umum dilaksanakan, KPU mengevaluasi sistem Pemilihan Umum.[140]

F. Tindak Pidana Korupsi

Sebelum menguraikan mengenai pengertian korupsi, terlebih dahulu akan diuraikan pengertian tentang tindak pidana. Pembentuk undang-undang di Indonesia menggunakan istilah *straafbaarfiet* untuk menyebutkan nama tindak pidana, tetapi tidak memberikan penjelasan secara rinci mengenai *strafbaarfiet* tersebut.[141]

Dalam bahasa Belanda *straafbaarfiet* terdapat dua unsur pembentuk kata, yaitu *straafbaar* dan *fiet*. Perkataan *fiet* dalam bahasa Belanda diartikan sebagian dari kenyataan, sedang *straafbaar* berarti dapat dihukum, sehingga secara harafiah perkataan *straafbaarfiet* berarti sebagian kenyataan yang dapat dihukum. E. Utrecht menerjemahkan *straafbaarfiet* dengan istilah peristiwa pidana yang sering

[140] Dikutip dari https://kab-karimun.kpu.go.id/tugas-dan-kewenangan-kpu/

[141] Evi Hartanti, *Pengertian Tindak Pidana Korupsi*, edisi. kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 5-7

juga disebut delik, karena peristiwa itu suatu perbuatan *handelen* atau *doen-positif* atau suatu kelalaian *nalaten-negatif*, maupun akibatnya (keadaan yang ditimbulkan karena perbuatan atau kelalaian itu). Peristiwa pidana merupakan suatu peristiwa hukum (*rechtsfiet*), yaitu peristiwa kemasyarakatan yang membawa akibat yang diatur oleh hukum.

Tindakan semua unsur yang disinggung oleh suatu ketentuan pidana dijadikan unsur mutlak dari peristiwa pidana. Hanya sebagian yang dapat dijadikan unsurunsur mutlak suatu tindak pidana. Yaitu perilaku manusia yang bertentangan dengan hukum (unsur melawan hukum), oleh sebab itu dapat dijatuhi suatu hukuman dan adanya seorang pembuat dalam arti kata tanggung jawab.

Menurut Moeljatno *straafbaarfiet* adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan yang mana disertai sanksi berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar aturan tersebut.[142] Dapat juga dikatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang hukum dan diancam pidana asal saja dalam hal ini diingat bahwa larangan ditunjukkan pada perbuatan (yaitu kejadian atau keadaan yang ditimbulkan oleh kelakuan orang, sedang ancaman pidananya ditunjukkan pada orang yang menimbulkan kejahatan). Untuk adanya perbuatan pidana harus ada unsur-unsur (1) perbuatan (manusia), (2) memenuhi rumusan dalam undang-undang (syarat formil), (3) bersifat melawan hukum

[142] Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta (Cetakan ke IX), Jakarta, 2015, hal. 56-57

(syarat materil). Syarat formil harus ada, karena asas legalitas dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Negara Indonesia merupakan Negara yang berdasarkan hukum dimana tatanan kehidupan masyarakatnya sangat menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin semua warga negaranya mempunyai kedudukan yang sama didalam hukum. Masyarakat harus taat dan patuh terhadap semua peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena di dalam hukum mengatur tentang hal-hal yang boleh dilakukan atau yang harus dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan sebagai warga Negara, hal sebagaimana dikemukakan oleh Evi Hartanti dalam bukunya Tindak Pidana Korupsi yang mengatakan:[143]

> Hukum menetapkan apa yang harus dilakukan dan atau apa yang boleh dilakukan serta dilarang. Sasaran hukum yang hendak ditunjukkan bukan saja orang yang hendak dituju bukan saja orang yang nyata-nyata berbuat melawan hukum, melainkan juga perbuatan hukum yang mungkin akan terjadi, dan kepada alat perlengkapan Negara untuk bertindak menurut hukum. Sistem bekerjanya hukum yang demikian itu merupakan salah satu bentuk penegak hukum.

Selanjutnya dalam ensiklopedia Indonesia disebut korupsi (dari bahasa Latin: *corruptio* = penyuapan; *corruptore* = merusak) merupakan gejala di mana para pejabat badan-badan negara menyalahgunakan wewenang dengan terjadinya

[143] Evi Hartanti, *Op.Cit*, hal. 5-7

penyuapan, pemalsuan serta ketidakberesan lainnya.[144] Disebutkan juga bahwa *coruptio* berasal pula dari kata *corrumpere*, suatu kata dalam bahasa Latin yang lebih tua. "Dari bahasa Latin itulah turun kebanyak bahasa Eropa seperti Inggris, yaitu *corruption, corrupt*; Perancis, yaitu *corruption*; dan Belanda, yaitu *corruptie (korruptie)*. Dapat atau patut diduga istilah korupsi berasal dari bahasa Belandan dan menjadi bahasa Indonesia, yaitu "korupsi".[145]

Sudarto menyebutkan dalam tulisannya bahwa:

Secara harfiah kata korupsi menunjuk pada perbuatan yang rusak, busuk, tidak jujur yang dikaitkan dengan keuangan. Adapun Henry Campbell Black mendefinisikan korupsi sebagai perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak resmi dengan hak-hak dari pihak lain secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain, berlawanan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain.[146]

Kartono dalam penjelasannya menyatakan bahwa:

Korupsi adalah tingkah laku individu yang menggunakan wewenang dan jabatan guna mengeruk keuntungan pribadi, merugikan kepentingan umum dan negara. Jadi korupsi demi keuntungan pribadi, salah urus dari kekuasaan, demi keuntungan pribadi, salah urus terhadap sumber-sumber kekayaan negara dengan

---

[144] Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hal. 8

[145] Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2006, hal. 4-6

[146] Aziz Syamsuddin, *Tindak Pidana Khusus*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 137

menggunakan wewenang dan kekuatan-kekuatan formal (misalnya dengan alasan hukum dan kekuatan senjata) untuk memperkaya diri sendiri.[147]

Transparency International (TI) mendefinisikan korupsi sebagai:

Suatu tindakan penyalahgunaan kekuasaan yang bertujuan menghasilkan keuntungan pribadi. Pengertian "keuntungan pribadi" ini harus ditafsirkan secara luas, termasuk juga di dalamnya keuntungan pribadi yang diberikan oleh para pelaku ekonomi kepada kerabat dan keluarganya, partai politik atau dalam beberapa kasus ditemukan bahwa keuntungan tersebut disalurkan ke organisasi independen atau institusi amal dimana pelaku politik tersebut memiliki peran serta, baik dari sisi keuangan atau sosial.[148]

Dari beberapa pendapat yang dikemukakan diatas maka dapat disimpulkan bahwa korupsi sebagai suatu tindakan yang tidak jujur maupun curang yang berwujud penyalahgunaan kekuasaan untuk mendapatkan suatu keuntungan dirinya sendiri atau orang lain, berlawanan dengan kewajibannya dan hak-hak dari orang lain.

Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, yang berlaku terhitung mulai tanggal 16 Agustus 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tujuan dengan diundangkannya Undang-Undang Korupsi ini sebagaimana dijelaskan

---

[147] Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 80

[148] Kennet Kostyo, *Buku Panduan Mencegah Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik*, dalam terjemahan Fahmia Biadib, Jakarta, 2006, hal. 3

dalam konsiderans menimbang diharapkan dapat memenuhi dan mengantisipasi perkembangan dan kebutuhan hukum bagi masyarakat dalam rangka mencegah dan memberantas secara lebih efektif setiap tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan, perekonomian negara pada khususnya serta masyarakat pada umumnya.

Pasal 2, 3 dan 4 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi terdapat 3 istilah hukum yang perlu diperjelas, yaitu istilah tindak pidana korupsi, keuangan negara dan perekonomian negara. Yang dimaksud dengan Tindak Pidana Korupsi adalah:

1. Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.
2. Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kewempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara (sesuai Pasal 2 dan 3 UU No. 31 Tahun 1999).[149]

Sedangkan pengertian Keuangan Negara dalam undang-undang ini adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun baik yang dipisahkan maupun yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karenanya:

---

[149] Eddy Suhartono, *Perihal Ketentuan-Ketentuan Tindak Pidana Korupsi*, Buletin Pengawasan No. 28 & 29, 2001. Hal. 1

1. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik ditingkat pusat maupun ditingkat Daerah
2. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, Badan Hukum, dan Perusahaan yang menyertakan Modal Negara, atau perusahaan yang menyertakan pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.[150]

Undang-undang bermaksud mengantisipasi atas penyimpangan keuangan atau perekonomian negara yang dirasa semakin canggih dan rumit. Oleh karenanya tindak pidana korupsi yang diatur dalam Undang-undang ini dirumuskan seluas-luasnya sehingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara melawan hukum. Dengan rumusan tersebut, perbuatan melawan hukum dalam tindak pidana korupsi dalam pula mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana.

Unsur tindak pidana korupsi tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi yang bunyinya “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain pada suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit

[150] *Ibid*, hal. 2

Rp200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Dalam praktiknya dikenal dua bentuk korupsi diantaranya *Administrative Corruption*, di mana segala sesuatu yang dijalankan adalah sesuai dengan hukum atau peraturan yang berlaku. Akan tetapi, individu-individu tertentu memperkaya dirinya sendiri. Misalnya dalam hal proses rekruitmen pegawai negeri, di mana dilakukan ujian seleksi mulai dari seleksi administratif sampai ujian pengetahuan atau kemampuan. Akan tetapi. Yang harus diluluskan sudah tertentu orangnya. Selain itu ada juga yang disebut dengan *Against the rule corruption*, artinya korupsi yang dilakukan adalah sepenuhnya bertentangan dengan hukum. Misalnya penyuapan, penyalahgunaan jabatan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi. Di masa orde lama masalah korupsi ini diperangi dengan Peraturan Penguasa Perang Nomor Prt/Perpu/013/1958, yang diumumkan pada tanggal 16 April 1958 dan disiarkan dalam Berita Negara Nomor 40 Tahun 1958.[151]

Subjek delik korupsi menurut Martiman Prodjohamidjojo dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, terbagi dalam dua kelompok, yang kedua-duanya jika melakukan perbuatan pidana diancam sanksi. Pelaku ataupun subjek delik

[151] Darwan Prinst, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Citra Aditya, Jakarta, 2002, hal. 10- 11

tersebut adalah manusia, korporasi, pegawai negeri, dan setiap orang.[152] Ada beberapa perumusan delik dalam tindak pidana korupsi diantaranya adalah:[153]

a. Memperkaya diri atau orang lain secara melawan hukum

   Perumusan tindak pidana korupsi menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 adalah setiap orang (orang-perorangan atau korporasi) yang memenuhi unsur atau elemen dari pasal tersebut, dengan demikian pelaku tindak pidana korupsi menurut pasal ini adalah "Setiap orang", tidak ada keharusan pegawai negeri. Jadi, juga dapat dilakukan oleh orang yang tidak berstatus sebagai pegawai negeri atau korporasi, yang dapat berbentuk badan hukum atau perkumpulan.

b. Melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi

   Adapun perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dilakukan menurut elemen ini adalah:

   1. Memperkaya diri sendiri, artinya dengan perbuatan melawan hukum itu pelaku menikmati bertambahnya kekayaan atau harta benda miliknya sendiri.
   2. Memperkaya orang lain, yaitu akibat perbuatan melawan hukum dari pelaku ada orang lain yang menikmati bertambahnya kekayaannya atau bertambahnya harta bendanya. Jadi yang diuntungkan bukan pelaku langsung.

[152] Evi Hartanti, *Op. Cit*., hal. 21.
[153] Darwan Prinst, *Op. Cit*., hal. 29-32.

3. Memperkaya korporasi, atau mungkin juga mendapat keuntungan dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pelaku adalah suatu korporasi, yaitu kumpulan orang atau kumpulan kekayaan yang terorganisasi, baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999)

c. Merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

Apabila perbuatan itu dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, perbuatan pidanan sudah selesai dan sempurna dilakukan. Adapun yang dimaksud dengan keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat, lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah.

Delik dalam Pasal 3 (penyalahgunaan kewenangan, kesempatan atau sarana), yang pertama kali perlu dipahami, bahwa pelaku tindak pidana menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 ini adalah setiap orang, yakni

orang perorangan dan korporasi yang menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya.[154]

Pertanggungjawaban pidana dalam delik korupsi lebih luas dari hukum pidana umum. Hal ini nyata dalam hal, kemungkinan penjatuhan pidana secara *in obsentia* (Pasal 23 ayat (1) sampai ayat (4) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi 1990). Perampasan barang-barang yang telah disita bagi terdakwa yang telah meninggal dunia sebelum ada putusan yang tidak dapat diubah lagi (Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi 1971, Pasal 38 ayat (5) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi 1999), bahkan kesempatan banding tidak ada. Perumusan delik dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi 1971 yang sangat luas ruang lingkupnya, terutama unsur ketiga pada Pasal 1 ayat (1) sub a dan b Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pisana Korupsi 1971, Pasal 2 dan 3 Undang-Undang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi 1999. Penafsiran kata "menggelapkan" pada delik penggelapan (pasal 415 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) oleh Yurisprudensi baik di Belanda maupun di Indonesia sangat luar. Uraian mengenai perluasan pertanggungjawaban pidana tersebut di atas dilanjutkan di bawah ini, pasal ini diadopsi menjadi pasal 8 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi 2001.[155]

Unsur-unsur tindak pidana korupsi sebenarnya dapat dilihat dari pengertian tindak pidana korupsi atau rumusan delik yang terdapat dalam

---

[154] *Ibid*, hal. 33

[155] Andi Hamzah, *Perbandingan Hukum Pidana Beberapa Negara*, edisi 3, Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta 2008, hal. 93

ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan beberapa pengertian dan rumusan delik tindak pidana korupsi seperti di kemukakan di atas, adapun unsur-unsur tindak pidana korupsi yang dapat penulis inventarisir dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 adalah:[156]

a. Tindakan seseorang atau badan hukum melawan hukum;
b. Tindakan tersebut menyalahgunakan wewenang;
c. Dengan maksud untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain;
d. Tindakan tersebut merugikan negara atau perekonomian negara atau patut diduga merugikan keuangan dan perekonomian negara;
e. Memberi atau menjanjikan sesuati kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud dupaya pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya.
f. Memberi sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban, dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya.
g. Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada hakim dengan maksud untuk mempengaruhi putusan perkara yang diserahkan kepadanya untuk diadili.
h. Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada seseorang yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan ditentukan menjadi advokat untuk menghadiri sidang pengadilan dengan maksud untuk mempengaruhi

[156] Ray Pratama Siadari, "*Unsur-Unsur Tindak Pidana Korupsi*", dikutip dari http://raypratama.blogspot.com/2012/02/unsur-unsur-tindak-pidana-korupsi.html

nasihat atau pendapat yang akan diberikan berhubung dengan perkara yang diserahkan kepada pengadilan untuk diadili.

i. Adanya perbuatan curang atau sengaja membiarkan terjadinya perbuatan curang tersebut;

j. Pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara waktu, dengan sengaja menggelapkan uang atau surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau membiarkan uang atau surat berharga tersebut diambil atau digelapkan oleh orang lain, atau membantu dalam melakukan perbuatan tersebut.

k. Dengan sengaja menggelapkan, menghancurkan, merusakka, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat, atau daftar yang digunakan untuk meyakinkan atau membuktikan di muka pejabat yang berwenang, yang dikuasai karena jabatannya dan membiarkan orang lain menghilangkan, menghancurkan, merusakkan, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat, atau daftar tersebut serta membantu orang lain menghilangkan, menghancurkan, merusakkan, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat, atau daftar tersebut.

l. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau yang menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya;

m. Dengan adanya unsur-unsur tindak pidana korupsi yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, maka setiap tindakan seseorang atau korporasi yang memenuhi kriteria atau rumusan delik di atas, maka kepadanya dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Harus diingat dan dipahami bahwa unsur-unsur tindak pidana sangat penting untuk diketahui karena dengan tidak terpenuhinya unsur suatu tindak pidana, maka pelaku kejahatannya dapat bebas dari segala tuntutan hukum dan dalam kenyataannya penyebab sehingga seorang terdakwa korupsi bebas dari jeratan hukum karena tidak terpenuhinya unsur-unsur tersebut.

Menurut penasihat Komisi Pemberantasan Korupsi Abdullah Hehamahua, berdasarkan kajian dan pengalaman setidaknya ada delapan penyebab terjadinya korupsi di Indonesia, yakni sebagai berikut:[157]

1. Sistem penyelenggara Negara yang keliru

   Sebagai negara yang baru merdeka atau negara yang baru berkembang, seharusnya prioritas pembangunan di bidang pendidikan. Tetapi, selama puluhan tahun, mulai dari Orde Lama, Orde Baru, sampai Orde Reformasi ini, pembangunan difokuskan dibidang ekonomi. Padahal setiap negara yang baru merdeka, terbatas dalam memiliki SDM, uang, manajemen, dan teknologi. Konsekuensinya, semuanya didatangkan dari luar negeri yang pada gilirannya, menghasilkan penyebab korupsi yang kedua, yaitu;

2. Kompensasi PNS yang rendah

[157] Abu Fida' Abdur Rafi, *Terapi Penyakit Korupsi dengan Tazkiyatun (Penyucian Jiwa)*, Republika, Jakarta, 2006, hal. 12

Wajar saja negara yang baru merdeka tidak memiliki uang yang cukup untuk membayar kompensasi yang tinggi kepada pegawainya, tetapi disebabkan prioritas pembangunan dibidang ekonomi, sehingga secara fisik dan kultural melahirkan pola konsumerisme, sehingga sekitar 90% PNS melakukan KKN. Baik berupa korupsi waktu, melakukan kegiatan pungli maupun *mark up* kecil-kecian demi menyeimbangkan pemasukan dan pengeluaran pribadi/keluarga;

3. Pejabat yang serakah

   Pola hidup konsumerisme yang dilahirkan oleh sistem pembangunan seperti diatas mendorong pejabat untuk menjadi kaya secara *instant*. Lahirlah sikap serakah dimana pejabat menyalahgunakan wewenang dan jabatannya, melakukan *mark up* proyek-proyek pembangunan, bahkan berbisnis dengan pengusaha, baik dalam bentuk menjadi komisaris maupun sebagai salah seorang *stake holder* dari perusahaan tersebut;

4. *Law Enforcement* tidak berjalan

   Disebabkan para pejabat serakah dan PNS-nya KKN karena gaji yang tidak cukup, maka boleh dibilang penegakan hukum tidak berjalan hampir seluruh lini kehidupan, baik di instansi pemerintahan maupun di lembaga kemsyarakatan karena segala sesuatu diukur dengan uang. Lahirlah kebiasaan *plesetan* kata-kata seperti KUHP (Kasih Uang Habis Perkara), dan sebagainya;

5. Hukuman yang ringan terhadap koruptor

   Disebabkan *law enforcement* tidak berjalan di mana aparat penegak hukum bisa dibayar, mulai dari polisi, jaksa, hakim, dan pengacara, maka hukuman yang dijatuhkan kepada para koruptor sangat ringan, sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi koruptor. Bahkan tidak menimbulkan rasa takut dalam masyarakat, sehingga pejabat dan pengusaha tetap melakukan proses KKN;

6. Pengawasan yang tidak efektif

   Dalam sistem manajemen yang modern selalu ada instrumen yang disebut *internal control* yang bersifat *in build* dalam setiap unit kerja, sehingga sekecil apa pun penyimpangan akan terdeteksi sejak dini dan secara otomatis pula dilakukan perbaikan. Internal kontrol di setiap unit tidak berfungsi karena pejabat atau pegawai terkait ber KKN. Konon, untuk mengatasinya dibentuklah Irjen dan Bawasda yang bertugas melakukan internal audit. Malangnya, sistem besar yang disebutkan di butir 1 di atas tidak mengalami perubahan, sehingga Irjen dan Bawasda pun turut bergotong royong dalam menyuburkan KKN.

7. Tidak ada keteladanan pemimpin

   Ketika resesi ekonomi (1997), keadaan perekonomian Indonesia sedikit lebih baik dari Thailand. Namun, pemimpin di Thailand memberi contoh kepada rakyatnya dalam pola hidup sederhana dan satunya kata dengan perbuatan, sehingga lahir dukungan moral dan material dari anggota masyarakat dan pengusaha. Dalam waktu relatif singkat, Thailand telah

mengalami *recovery* ekonominya. Di Indonesia, tidak ada pemimpin yang bisa dijadikan teladan, maka bukan saja perekonomian negara yang belum *recovery* bahkan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara makin mendekati jurang kehancuran.

8. Budaya masyarakat yang kondusif KKN

   Dalam Negara agraris seperti Indonesia, masyarakat cenderung paternalistik. Dengan demikian, mereka turut melakukan KKN dalam urusan sehari-hari misalnya mengurus KTP, SIM, STNK, PBB, SPP pendaftaran anak ke sekolah atau universitas, melamar kerja, dan lain-lain. Karena meniru apa yang dilakukan oleh pejabat, elit politik, tokoh masyarakat, pemuka agama, yang oleh masyarakat diyakini sebagai perbuatan tidak salah