

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan negara konstitusional atau *constitutionalstate*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam empat ciri klasik negara hukum Eropa Kontinental yang biasa disebut *rechtsstaat*, terdapat elemen pembatasan kekuasaan sebagai salah satu ciri pokok dalam negara hukum. Oleh karena itu, menurut Montesquieu dengan teori *triaspolitica* yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif, sehingga tidak ada lagi yang dominan dalam menjalankan pemerintahan, ataupun dalam hal penerapan kebijakan.¹

DPR adalah salah satu lembaga perwakilan rakyat. DPR memiliki kedudukan yang kuat karena anggota-anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat. Susunan DPR terdiri dari fraksi-fraksi yang berasal dari partai politik dan fraksi ABRI. Namun, sebagai salah satu perwujudan tuntutan reformasi 1998, maka keanggotaan TNI-Polri dalam parlemen dihapuskan. Oleh karena itu, setelah perubahan UUD 1945, susunan DPR terdiri dari fraksi-fraksi yang berasal dari partai politik. Kedudukan DPR adalah lembaga Negara.²

¹Sri Soemantri, dkk, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1954*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993, hlm. 281

²Januari Sihotang, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Medan: Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen, hlm. 171

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia merupakan lembaga yang mempunyai fungsi dan wewenang yang sangat penting di Negara Republik Indonesia dimana fungsi dan wewenangnya yaitu ada tiga yaitu:

1. Fungsi Legislasi
 - a. Menyusun Program Legislasi Nasional;
 - b. Menyusun dan Membahas Rancangan Undang-Undang;
 - c. Menerima Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah);
 - d. Membahas Rancangan Undang-Undang yang diusulkan oleh Presiden ataupun Dewan Perwakilan Daerah;
 - e. Menetapkan Undang-Undang bersama dengan Presiden;
 - f. Menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang.
2. Fungsi anggaran
 - a. Memberikan persetujuan atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (yang diajukan Presiden);
 - b. Memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang terkait pajak, pendidikan dan agama;
 - c. Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
 - d. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.
3. Fungsi pengawasan
 - a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan kebijakan pemerintah;
 - b. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Daerah terkait pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan Sumber Daya Alam lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara, pajak, pendidikan dan agama.³

³[www.id.wikipedia.org/wiki/Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia](http://www.id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Republik_Indonesia) di akses tanggal 8 april 2018 pukul 13:00 WIB

Sebagai landasan atau dasar mengenai persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat mencalonkan diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 240 ayat (1) dan Pasal 240 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menjelaskan mengenai kriteria-kriteria persyaratan untuk dapat mencalonkan diri salah satunya sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Selanjutnya disebut DPR.

Berikut adalah persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat mencalonkan diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 240 yaitu:

Ayat (1) Bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan:

- a. Telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Cakap berbicara, membaca dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah Aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah Aliyah kejuruan, atau pendidikan lain yang sederajat;
- f. Setia kepada Pancasila sebagai dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- g. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- h. Sehat jasmani dan rohani;
- i. Terdaftar sebagai pemilih;
- j. Bersedia bekerja penuh waktu;
- k. Mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik Negara dan/atau badan usaha milik daerah atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan Negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;
- l. Bersedia untuk tidak berpraktek sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), atau tidak

melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan Negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- m. Bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat Negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik Negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lainnya yang bersumber dari keuangan Negara;
- n. Menjadi anggota Partai Politik Peserta Pemilu;
- o. Dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan; dan
- p. Dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan.

Ayat 2 (dua) Kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (satu) dibuktikan dengan :

- a. Kartu tanda penduduk Warga Negara Indonesia;
- b. Bukti kelulusan pendidikan terakhir berupa fotokopi ijazah, surat tanda tamat belajar (STTB), syahadah, sertifikat kelulusan, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh satuan pendidikan atau program pendidikan menengah;
- c. Surat pernyataan di atas materai bagi calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota yang tidak pernah dipidana dengan ancaman hukuman 5 (lima) tahun atau lebih atau surat keterangan dari lembaga pemasyarakatan bagi calon yang pernah dijatuhi pidana;
- d. Surat keterangan sehat jasmani dan rohani;
- e. Surat tanda bukti telah terdaftar sebagai pemilih;
- f. Surat pernyataan tentang kesediaan untuk bekerja penuh waktu yang ditandatangani di atas kertas bermaterai cukup;
- g. Surat pernyataan kesediaan untuk tidak berpraktek sebagai akuntan public, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan Negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD kabupaten/Kota yang ditanda tangani di atas kertas bermaterai cukup;
- h. Surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik Negara dan/atau badan usaha milik daerah serta pengurus pada badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
- i. Kartu tanda anggota Partai Politik Peserta Pemilu;

- j. Surat pernyataan tentang kesediaan untuk hanya dicalonkan pada 1 (satu) partai politik untuk 1 (satu) lembaga perwakilan yang di tandatangani di atas kertas bermaterai cukup;
- k. Surat pernyataan tentang kesediaan untuk hanya dicalonkan pada 1 (satu) daerah pemilihan yang ditandatangani di atas kertas bermaterai cukup.⁴

Sebagai gambaran terkait dengan persyaratan yang telah dicantumkan tersebut, dalam kenyataannya saat ini, kinerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang terpilih menjadi sorotan yang buruk baik dikalangan cendekiawan maupun masyarakat, antara lain dalam kinerjanya untuk melaksanakan salah satu fungsi dari pada anggota DPR yaitu fungsi legislasi.

Peneliti Senior FORMAPPI (Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia), Lucius Karius mengatakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2014-2019 saat ini merupakan Dewan Perwakilan Rakyat dengan catatan kinerja terburuk. Berdasarkan catatan FORMAPPI, pencapaian Dewan Perwakilan Rakyat saat ini di bidang legislasi selalu berbanding terbalik dengan target prioritas tahunan yang mereka buat dan telah mereka sepakati.

Kinerja di tahun pertama menjabat, kata Lucius, DPR Periode 2009-2014 berhasil menghasilkan 8 RUU, sementara DPR periode 2014-2019 hanya menghasilkan 3 RUU. Di tahun kedua, DPR periode 2009-2014 berhasil menghasilkan 12 RUU, sedangkan periode 2014-2019 hanya menghasilkan 10

⁴ Lihat Pasal 240 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

RUU. Lalu di tahun ketiga DPR periode 2009-2014 berhasil menghasilkan 10 RUU, sedangkan DPR periode 2014-2019 hanya menghasilkan 6 RUU.⁵

Rendahnya produk Undang-Undang yang diselesaikan oleh anggota DPR RI, ini berarti bahwa selain banyaknya permasalahan rakyat yang belum dapat disalurkan dan diselesaikan, juga Rancangan Undang-Undang (RUU) di Badan Legislasi akan terus bertambah tiap tahunnya yang pada akhirnya menumpuk dan tidak terkendali. Selain permasalahan jumlah produktifitas DPR RI menjadi pertanyaan terkait fungsi utama DPR RI sebagai lembaga legislator adalah seberapa baik kualitas produk undang-undang yang dikeluarkan oleh DPR RI.

Selain permasalahan diatas juga ada permasalahan pada waktu pembentukan rancangan hingga pembahasan undang-undang. Setelah menjadi Undang-Undang, tidak jarang undang-undang yang telah menghabiskan biaya yang sangat besar dan waktu yang sangat lama ini tidak berlaku efektif sebagaimana yang diharapkan, bahkan sebuah Undang-undang dibatalkan tidak lama setelah berlakunya.

Dari beberapa persyaratan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, tingkat profesionalitas, daya kompeten, integritas, serta akuntabilitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat masih diragukan dalam hal pencapaian kinerjanya dibidang legislatif. Faktor usia serta tingkat pendidikan yang minimal Sekolah Menengah Atas dianggap dapat memicu melemahnya kinerja anggota DPR khususnya dalam fungsi legislasi (pembuatan undang-undang). Kemampuan untuk memotivasi diri sebagai

⁵www.beritasatu.com/nasional/477454-formappi-dpr-2014219-miliki-kinerja-terburuk.html
di akses tanggal 9 april 2018 pukul 08:00 WIB

legaldrafter yang berkualitas pun masih kurang. Hal ini tentunya perlu untuk menyimak kembali bagaimana kriteria persyaratan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tersebut. Perlu untuk diketahui pula bahwasannya prioritas kerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang belum terfokus pada penyelesaian target legislasi. Hal ini dikarenakan anggota DPR masih terpecah perhatiannya untuk menyelesaikan permasalahan baik ditingkat internal, maupun dalam penanganan fungsi DPR yang lainnya yaitu Fungsi Pengawasan dan Fungsi Anggaran.

Menurut penulis terdapat kolerasi antara persyaratan terhadap calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia khususnya dari latar belakang pendidikan yang terdapat dalam pasal 240 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan melemahnya kinerja fungsi legislatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tersebut.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji lebih mendalam persoalan tersebut diatas dalam penulisan skripsi yang berjudul **“BATASAN PERSYARATAN CALON ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana persyaratan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam kaitannya dengan kinerja fungsi legislasi?
2. Bagaimana rumusan persyaratan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dapat meningkatkan kinerja fungsi legislasi sebagai fungsi pokok yang diemban Dewan Perwakilan Rakyat ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana persyaratan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam kaitannya dengan kinerja fungsi legislasi?
2. Untuk mengetahui bagaimana rumusan persyaratan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dapat meningkatkan kinerja fungsi legislasi sebagai fungsi pokok yang diemban Dewan Perwakilan Rakyat?

D. Manfaat Penelitian

Penulis berharap penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi penulis sendiri maupun bagi orang lain. Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penulisan hukum ini adalah :

1. Manfaat Teoritis
 - 1.1 Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan Ilmu Hukum dalam bidang Hukum Tata Negara pada umumnya terutama mengenai urgensi Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terkait sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat di tinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
 - 1.2 Memperkaya referensi dan literatur sebagai acuan untuk melaksanakan penulisan sejenis selanjutnya.
2. Manfaat Praktis
 - 2.1 Mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir dinamis dan untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu hukum yang diperoleh.
 - 2.2 Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu memberikan masukan dan tambahan pengetahuan terkait dengan masalah yang diteliti, serta berguna bagi para pihak yang mempunyai minat mengkaji Ilmu Hukum khususnya Hukum Tata Negara.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Negara Hukum

1. Pengertian Negara Hukum

Perspektif *historis*, embrio tentang gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika mengintroduksi konsep *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat diusia tuanya. Sementara itu, dalam dua tulisan pertama, *politea* dan *politicos*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.⁶

Pemikiran Plato tentang Negara Hukum tersebut adalah untuk mencegah kekuasaan sewenang-wenang oleh penguasa negara dan untuk melindungi hak-hak dari tindakan pemerintahan yang tidak adil dan kesewenang-wenangan yang membuat penderitaan bagi rakyat. Gagasan Plato tentang negara hukum semakin tegas ketika di dukung oleh Aristoteles (Murid Plato), yang menuliskannya dalam buku *Politica*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang di perintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Walaupun kata kembar “*negara*” dan “*hukum*” itu terbentuk dari dua patah kata yang berasal dari dua bahasa peradaban tetapi kata majemuk itu

⁶Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Jakarta Timur : Sinar Grafika, 2013, hlm. 24

mewujudkan suatu makna pengertian yang tetap dan tertentu batas-batas isinya. Istilah negara hukum dipakai dengan resmi dalam konstitusi Indonesia 1949 dan dalam Konstitusi Indonesia 1950 pasal 1 ayat 1. Sedangkan dalam kepustakaan Eropa dipergunakan istilah dalam bahasa Inggris yaitu, *rule of law* atau *government of justice* untuk menyatakan negara hukum. Kedua istilah ini tidak terselip perkataan negara (*state*) melainkan syarat peraturan hukum itu dihubungkan kepada pengertian kekuasaan (*rule*) atau pemerintahan (*government*).⁷

Menurut Wirjono Projadikoro, bahwa penggabungan kata “*Negara dan Hukum*”, yaitu istilah “*NegaraHukum*”, yang berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya:

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

Arti negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi

⁷Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 8-9

di dalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.⁸

Menurut Krabe, negara sebagai pencipta dan penegak hukum di dalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini adalah hukum membawahi negara. Berdasarkan pengertian hukum itu bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang.

Pengertian tentang negara hukum ini adalah memandang bahwa negara hukum terbentuk untuk menjamin keadilan bagi warga negara. Keadilan merupakan syarat terciptanya suatu kebahagiaan bagi warga negara dalam berbangsa dan bernegara. Di sisi lain salah satu dasar dari pada keadilan adalah adanya rasa susila kepada manusia dan menganggap bahwa peraturan perundang-undangan hanya ada, jika peraturan itu mencerminkan rasa keadilan. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Gustav Rebruch tentang tiga ide dasar hukum yaitu: keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Berdasarkan pengertian dan dari istilah tersebut maka jelaslah bahwa istilah “*Negara dan Hukum*” yang digabungkan menjadi suatu istilah, dengan suatu penegrtian yang mendukung makna tersendiri dan baku.⁹

⁸B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia “Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi”*, Jakarta : Universitas Atma Jaya, 2009, hlm.17

⁹ Usep Ranawijaya, *HukumTataNegaradanDasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 181

2. Konsep Negara Hukum

Secara historis, gagasan mengenai negara hukum terus bergulir sejalan dengan arus perkembangan sejarah. Mulai dari negara hukum liberal (*nachwachter staat* atau negara sebagai penjaga malam) ke negara hukum formal (*formele rechtsstaat*) kemudia menjadi negara hukum materiil (*materiele rechtaataat*) hingga pada ide negara kemakmuran (*welvarstaat*) atau negara yang mengabdikan kepada kepentingan umum (*social service state* atau *sociale verzorgingsstaat*).¹⁰

Dalam perkembangannya, konsep tentang negara hukum mengalami perumusan yang berbeda-beda.¹¹ Pemikiran atau konsepsi manusia merupakan anak zaman yang lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan dengan berbagai pengaruhnya. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang 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 ini dikarenakan adanya pengaruh-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.¹²

¹⁰Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta : Kaukaba Dipantara, 2013, hlm. 5

¹¹Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1993, hlm. 167

¹²Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2006, hlm.1

Ada dua tokoh yang mengembangkan unsur negara hukum yaitu Friedrich Julius Stahl dan Albert Venn Dicey. Unsur-unsur negara hukum *rechtsstaat* ada 4 (*FriedrickJuliusStahl*) yang penting dalam sebuah negara yang taat terhadap hukum antara lain:

- a. Hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan/Pembagian kekuasaan;
- c. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada;
- d. Adanya peradilan administasi yang berdiri sendiri.

Unsur negara hukum menurut Alberth Venn Dicey mewakili dari kalangan ahli hukum *AngloSaxon*, memberikan 3 ciri utama sebagai unsur-unsur Negara hukum *theruleoflaw* yaitu:

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang akan di hukum jika melanggar hukum.
- b. Bahwa setiap orang sama didepan hukum, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasi pejabat negara.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan.¹³

¹³Jimly Asshididqie, *Pokok-PokokHukumTataNegaraIndonesiaPascaReformasi*, Jakarta : Buana Ilmu, 2007, hlm. 311

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, merumuskan 12 (dua belas) prinsip pokok atau pilar utama suatu negara hukum (*theruleoflaw* maupun *rechtsstaat*):

- a. Pertama; Supermasi hukum (*supermacyoflaw*), yakni adanya pengakuan normatif dan empiris akan prinsip supermasi hukum, artinya semua permasalahan diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pada hakekatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.
- b. Kedua; Persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Hal ini berkaitan dengan adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empiris.
- c. Ketiga; Asas legalitas (*dueprocessoflaw*). Dalam setiap negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas, yakni segala tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan tertulis tersebut harus ada lebih dahulu dari perbuatan atau tindakan administrasi.
- d. Keempat; Pembatasan kekuasaan. Pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dilakukan dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal dan pemisahan kekuasaan secara horizontal. Hal ini dimaksudkan bisa terjadi *checks and balances* dan tidak terjadinya tindakan kesewenang-wenangan.
- e. Kelima; Organ-organ eksekutif independen. Dalam rangka membatasi kekuasaan, harus adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen, seperti: bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dll, juga lembaga- lembaga baru seperti komisi HAM, komisi pemilihan umum dll, dimana sebelumnya dianggap sepenuhnya di tangan kekuasaan eksekutif, sekarang berkembang menjadi independen.
- f. Keenam; Peradilan bebas dan tidak memihak. Peradilan bebas dan tidak memihak mutlak harus ada di dalam negara hukum. Dalam menjalankan tugas judicialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh pihak manapun baik karena kepentingan politik (jabatan) maupun kepentingan ekonomi (uang). Hakim hanya memihak kepada kebenaran dan keadilan.
- g. Ketujuh; Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam setiap negara hukum harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara. PTUN dianggap dapat menjamin agar warga negara tidak di dzalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa.
- h. Kedelapan; *Constitutional Court*(Mahkamah Konstitusi). Disamping adanya PTUN negara hukum modern mengadopsikan gagasan adanya Mahkamah Konstitusi. Pentingnya lembaga ini adalah dalam upaya memperkuat sistem *check and balance* antara cabang-cabang kekuasaan misalnya dengan wewenang memutus sengketa antar lembaga negara.

- i. Kesembilan; Perlindungan Hak Asasi Manusia. Setiap manusia sejak dilahirkan menyandang hak-hak yang bersifat asasi. Negara tidak dibenarkan membatasi/mengurangi makna kebebasan dan hak-hak asasi manusia itu. Adanya perlindungan Ham merupakan pilar penting dalam setiap negara hukum.
- j. Kesepuluh; Bersifat Demokratis. Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan diterapkan mencerminkan rasa keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan tidak boleh diterapkan secara sepihak.
- k. Kesebelas; Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfarerechtsstaat*). Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang di idealkan bersama. Sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan di dalam Pembukaan UUD 1945. Negara hukum Indonesia berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan atau mencapai ke empat tujuan negara tersebut.
- l. Keduabelas; Transparansi dan Kontrol Sosial. Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum sehingga kelemahan/kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung). Sistem perwakilan di parlemen tidak dapat diandalkan sebagai saluran aspirasi rakyat, karena perwakilan fisik belum tentu mencerminkan perwakilan gagasan (aspirasi).¹⁴

3. Indonesia Sebagai Negara Hukum

Indonesia sendiri dalam konstitusinya sudah menyatakan diri sebagai negara hukum. Hal ini dapat dilihat dalam penjelasan UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtaat*) dan bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*)”. Ketentuan tersebut

¹⁴*Ibid*

semakin dipertegas setelah perubahan UUD 1945 melalui Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “Indonesia adalah negara hukum”.¹⁵

Banyak para pihak berpendapat bahwa Indonesia menggunakan konsep *rechstaat*. Hal ini dilihat dari ciri-ciri *rechstaat* lebih banyak dianut oleh Indonesia. Namun disisi lain, ada kecenderungan interpretasi yang bahwa Indonesia juga mengarah kepada konsep *rule of law*. Untuk memperoleh suatu kesimpulan yang tepat tentang permasalahan tersebut perlu dilakukan telaah terhadap pemikiran pemikiran dari dua orang pakar hukum di Indonesia yang terkenal yaitu Oemar Senoadji dan Padmo Wahyono.¹⁶

Oemar Senoadji berpendapat bahwa negara hukum Indonesia tidak menganut salah satunya. Konsep negara hukum di Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Hal tersebut terjadi karena Indonesia memiliki Pancasila yang diangkat sebagai dasar pokok dan sumber dari segala sumber hukum. Dengan alasan tersebut, dapat pula disimpulkan bahwa negara hukum Indonesia dinamakan negara hukum Pancasila.

Salah satu ciri pokok dalam negara hukum pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Namun demikian, kebebasan beragama di negara hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tiada tempat bagi atheisme atau propaganda anti agama di

¹⁵Lihat Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁶Padmo Wahyono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, makalah, 1988, hlm. 4

Indonesia. Ciri berikutnya dari negara hukum Indonesia menurut Senoadji ialah tiada pemisahan yang rigid dan mutlak antara agama dan negara.

Padmo Wahyono menelaah negara 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. Dalam pasal 33 ini ada suatu penjelasan bahwa yang terpenting ialah kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang seorang namun orang seorang berusaha sejauh tidak mengenai hajat hidup orang banyak.

Untuk dapat memahami konsep negara hukum Pancasila perlu ditelaah pengertian negara dan pengertian hukum dilihat dari sudut asas kekeluargaan itu. Padmo Wahyono memahami hukum adalah suatu alat atau wahana untuk menyelenggarakan kehidupan negara atau ketertiban dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial.

Padmo Wahyono menjelaskan juga bahwa dalam Undang-Undang Dasar 1945 terdapat suatu penjelasan bahwa bangsa Indonesia juga mengakui kehadiran atau eksistensi hukum tidak tertulis selain hukum yang tertulis. Sehubungan dengan fungsi hukum, Padmo menegaskan ada tiga tiga fungsi hukum dilihat dari cara pandang berdasarkan asas kekeluargaan yaitu:

- a. Menegakkan demokrasi sesuai dengan rumusan tujuan pokok sistem pemerintahan negara dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945;

- b. Mewujudkan keadilan sosial sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945;
- c. Menegakkan perikemanusiaan yang didasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa dan dilandaskan secara adil dan beradab.

Padmo Wahyuno menamakan fungsi hukum Indonesia adalah suatu pengayoman, karena itu berbeda dengan cara pandang liberal yang melambangkan hukum sebagai dewi yustisia yang memegang pedang dan timbangan dengan mata tertutup sehingga memperlihatkan suatu citra bahwa keadilan yang tertinggi ialah suatu ketidakadilan yang paling besar. Hukum di Indonesia dilambangkan dengan pohon pengayoman.¹⁷

B. Tinjauan Umum Sistem Politik Demokrasi

1. Pengertian Sistem Politik Demokrasi

Sistem politik menurut Andrew Heywood adalah “*A broder term that encompasses not only the mechanism of government and the instituitons of state, but also the structutes and processes tharough wich these interact with the larger society*”.(sebuah istilah yang mencakup tidak hanya mekanisme dalam pemerintahan dan institusi-institusi di dalam negara tetapi juga struktur dan proses dan bagaimana interaksinya dengan masyarakat yang lebih luas).¹⁸

¹⁷ Januari Sihotang, *HukumTataNegaraIndonesia*, Medan : Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen, 2017, hlm. 45

¹⁸Ikhsan Darmawan, *Analisis Sistem Politik Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Press, 2013, hlm. 2

Sistem politik merupakan bagian dari sistem sosial yang menjalankan fungsi alokasi nilai-nilai (dalam bentuk keputusan dan kebijaksanaan) yang alokasinya bersifat otoritatif (dikuatkan oleh yang sah) serta mengikat seluruh masyarakat. Sistem politik adalah berbagai macam kegiatan dan proses dari struktur dan fungsi yang bekerja dalam suatu unit atau kesatuan (masyarakat/negara). Ada beberapa defenisi mengenai sistem politik, diantaranya sebagaimana terdapat dalam buku karangan Syafiie Inu Kencana:

Menurut Almond, sistem politik adalah interaksi yang terjadi dalam masyarakat yang merdeka yang menjalankan fungsi integrasi dan adaptasi. Menurut Rober A. Dahl, sistem politik adalah pola yang tetap dari hubungan-hubungan antara manusia yang melibatkan sampai dengan tingkat tertentu, control, pengaruh, kekuasaan, ataupun wewenang.

Menurut Drs. Sukarno, sistem politik adalah sekumpulan pendapat, prinsip yang membentuk satu kesatuan yang berhubungan satu sama lain untuk mengatur pemerintahan serta melaksanakan dan mempertahankan kekuasaan dengan cara mengatur individu atau kelompok individu satu sama lain atau dengan negara dan hubungan negara dengan negara.

Sistem politik menurut Rusadi Kartaprawira adalah mekanisme atau cara kerja seperangkat fungsi atau peranan dalam struktur politik yang berhubungan satu sama lain dan menunjukkan suatu proses yang langgeng. Dapat disimpulkan bahwa sistem politik adalah mekanisme seperangkat fungsi atau peranan dalam struktur politik dalam hubungan satu sama lain yang menunjukkan suatu proses

yang langsung memandang dimensi waktu (melampaui masa kini dan masa yang akan datang).

Sedangkan menurut definisi Samuel P. Huntington, bahwa pengertian sistem politik adalah dibedakan dalam beberapa cara pandang dengan memiliki 5 komponen yang berbeda. 5 komponen tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Kultur
Kultur adalah nilai-nilai, sikap-sikap, orientasi, mitos dan kepercayaan yang relevan terhadap politik dan berpengaruh dalam masyarakat.
- b. Stuktur
Struktur adalah organisasi formal dalam masyarakat yang digunakan dalam menjalankan berbagai keputusan yang berwenang, misalnya partai politik, badan perwakilan rakyat, eksekutif, dan birokrasi.
- c. Kelompok
Kelompok adalah bentuk-bentuk sosial dan ekonomi, baik secara formal dan juga non formal yang berpartisipasi dalam mengajukan tuntutan-tuntutan terhadap struktur-struktur politik.
- d. Kepemimpinan
Kepemimpinan adalah individu dalam lembaga-lembaga politik dan kelompok politik yang menjalankan pengaruh lebih dibandingkan yang lainnya dalam memberikan tambahan nilai-nilai.
- e. Kebijakan
Kebijakan adalah pola-pola kegiatan pemerintahan yang secara sadar terbentuk untuk memengaruhi distribusi keuntungan dalam masyarakat.¹⁹

Berbeda halnya dengan yang dikemukakan oleh Sri Soemantri, pengertian sistem politik adalah pelembagaan dari hubungan antarmanusia yang dilembagakan dalam bermacam-macam badan politik, baik itu berupa supra struktur politik (lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif) dan infrasutruktur politik ada 5 komponen. 5 komponen infrasrktur adalah partai politik, kelompok kepentingan atau interest group, kelompok penekanan atau *pressure group*, alat komunikasi politik dan tokoh politik. Terdapat beberapa model sistem politik

¹⁹Safiie Inul Kencana, *Sistem Politik Indonesia*, Bandung : Refika Aditama, 2006, hlm. 5-6

salah satunya adalah sistem politik demokrasi. Sistem politik demokrasi adalah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus.²⁰

Dari segi struktural, sistem politik demokrasi ideal adalah system politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus. Artinya, demokrasi memungkinkan adanya perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan antar individu, antar kelompok, individu dengan kelompok, individu dengan pemerintah, kelompok dan pemerintah, bahkan antar lembaga-lembaga pemerintah. Namun demokrasi hanya akan mentolerir konflik yang tidak merusak dan menghancurkan system. Oleh karena itu sistem politik demokrasi menyediakan mekanisme dan prosedur yang mengatur dan menyalurkan konflik sampai pada penyelesaian dalam bentuk kesepakatan (konsensus). Prinsip ini pula yang mendasari pembentukan identitas bersama, hubungan kekuasaan, legitimasi kewenangan, dan hubungan politik dengan ekonomi.

2. Sistem Politik Demokrasi di Indonesia

Sistem politik Indonesia diartikan sebagai kumpulan atau keseluruhan berbagai kegiatan dalam Negara Indonesia yang berkaitan dengan kepentingan umum termasuk proses penentuan tujuan. Sistem politik Indonesia adalah demokrasi Pancasila, yaitu setiap hak-hak dan kewajiban warga negara

²⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm.6

pelaksanaan hak asasinya bersifat horizontal maupun vertical. Bagi lembaga-lembaga yang bersifat infrastruktur dan suprastruktur diakui keberadaannya dan kegiatannya berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan dan ketaatan pada hukum yang sedang berlaku.²¹

Perkembangan demokrasi Indonesia mengalami pasang surut sejak berdirinya Negara Republik Indonesia. Masalah selama pasang surut ini berkisar penyusunan suatu sistem politik dimana kepemimpinan cukup kuat untuk melaksanakan pembangunan ekonomi serta *nationbuilding*, dengan partisipasi rakyat dengan menghindari diktator baik itu diktator individu, partai, maupun militer.

- a. Perkembangan sejarah demokrasi Indonesia dapat dibedakan dalam beberapa masa. Masa Demokrasi Konstitusional, menonjolkan peranan parlemen dan partai-partai politik sehingga disebut demokrasi parlementer.
- b. Masa demokrasi terpimpin, muncul beberapa aspek yang menyimpang dari demokrasi konstitusional secara moral sebagai landasannya. Selain itu telah menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat dalam pelaksanaannya.
- c. Masa Demokrasi Pancasila, muncul sebagai demokrasi yang konstitusional dengan menonjolkan sistem presidensial. Peranan eksekutif terutama pada masa Orde Baru sangat dominan dalam menjalankan dan mengendalikan jalannya pemerintahan.

²¹Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta : Grafindo Pustaka, 2002, hlm. 4

Pada masa reformasi penyaluran tuntutan tinggi dan terpenuhi, dan untuk memelihara nilai penghormatan terhadap HAM tinggi dan untuk kapabilitas dan SDA disesuaikan dengan otonomi daerah untuk integrasi *vertical* dua arah, atas bawah dan bawah atas, sedangkan untuk integrasi *horizontal* Nampak, muncul kebebasan (*euphoria*), dan untuk gaya politik adalah *pragmatic*, kepemimpinan dipimpin oleh sipil, purnawirawan, politisi, dan partisipasi massa sangat tinggi, untuk keterlibatan militer itu dibatasi, dan aparat negara harus loyal kepada negara bukan pemerintah, untuk stabilitas dalam keadaan instabil. Sistem politik di Indonesia adalah demokrasi pancasila, yaitu setiap hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan hak asasinya bersifat *horizontal* maupun *vertical*.²²

Sistem politik demokrasi di Indonesia adalah sistem politik yang didasarkan pada nilai, prinsip, prosedur, dan kelembagaan yang demokratis. Adapun sendi-sendi pokok dari sistem politik demokrasi di Indonesia adalah:

- a. Ide kedaulatan rakyat;
- b. Negara berdasarkan atas hukum;
- c. Bentuk republic;
- d. Pemerintahan berdasarkan konstitusi;
- e. Pemerintahan yang bertanggung jawab;
- f. Sistem pemilihan langsung;
- g. Sistem pemerintahan presidensiil.

²² M. Budiana, *Sistem Politik dan Pemerintahan di Indonesia*, Jurnal Online Westphalia, Vol. 13 No. 1, Januari-Juni 2014, ISSN 0853-2265, hlm.4

Demokrasi pancasila pada masa reformasi secara formal menunjukkan sistem presidensial. Namun peranan legislatif cukup menonjol dalam menjalankan dan mengendalikan jalannya roda pemerintahan. Untuk itu, kita harus memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa sehingga pembangunan nasional yang telah berlanjut akan tetap dapat dilaksanakan dalam usaha mencapai tujuan nasional. Di dalam kehidupan bermasyarakat terdapat aneka kepentingan dan pendapat yang berbeda. Segala sesuatunya harus diselesaikan dengan tatanan masyarakat, termasuk wadah berupa kelembagaan-kelembagaan negara. Sedangkan lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga yang menyalurkan kepentingan dan pendapat-pendapat rakyat yang beraneka ragam.

Keanekaragaman kepentingan memungkinkan adanya konflik-konflik diantara anggota masyarakat. Jika konflik-konflik itu dapat diselesaikan secara kelembagaan, hal itu berarti kita lebih mengutamakan keteraturan dan kestabilan. Partisipasi politik masyarakat sangat diperlukan untuk mewujudkan ketentuan yang berlaku. Dengan kata lain sistem politik Indonesia yaitu pancasila. Karakteristik sistem politik Indonesia adalah kedaulatan rakyat, pelaksanaan kedaulatan melalui sistem perwakilan, di dalam lembaga perwakilan selalu diupayakan permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan.²³

²³*Ibid*, hlm. 10

C. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi Perwakilan

1. Pengertian Demokrasi Perwakilan

Ada sementara pandangan ahli hukum bahwa istilah kedaulatan rakyat (*peoplesouveriegnity*) diidentikkan dengan istilah demokrasi (*democracy*) dengan suatu argumen kedua istilah itu sama-sama populer pada dua belahan dunia yang berbeda. Tetapi ada juga yang melihat di antara kedua istilah tersebut merupakan istilah yang masing-masing berdiri sendiri-sendiri, namun memiliki hubungan yang cukup signifikan.²⁴

Berdasarkan kategori penyaluran kehendak rakyat, demokrasi dibedakan atas 2 macam yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung/perwakilan (*representative*). Menurut Sri Soemantri, demokrasi perwakilan (*indirectdemocracy*) adalah suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat itu tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung, melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Indonesia termasuk negara *representativedemocratic*. Hal ini ditegaskan oleh Sri Soemantri bahwa:

“Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, demokrasi yang dianut oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoneia 1945 adalah demokrasi dalam arti *representative* atau *indirectdemocracy*, yakni demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui lembaga-lembaga

²⁴ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Bandung : Nusamedia, 2007, hlm. 41

perwakilan rakyat seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat”

Selanjutnya dalam *Wikipedia*, demokrasi perwakilan adalah sebuah *varietas* demokrasi yang didirikan diatas dasar prinsip sedikit orang yang dipilih untuk mewakili sekelompok orang yang lebih banyak, kebalikan demokrasi langsung. Misalnya dua negara yang menggunakan demokrasi perwakilan adalah Britania Raya (*monarkikonstitusional*) dan Jerman (*republicfederal*). Demokrasi perwakilan merupakan sebuah unsur dari pemerintahan parlementer maupun presidensial dan biasanya digunakan di dalam majelis rendah seperti *HouseofCommons* (Britania Raya) atau *Bundestag* (Jerman) dan umumnya dibatasi oleh penapis konstitusional seperti majelis tinggi.

Demokrasi perwakilan telah dijelaskan oleh beberapa teoriwan politik sebagai poliarki. Demokrasi Perwakilan yaitu paham demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan, artinya rakyat menyerahkan kedaulatan kepada para wakil yang telah dipilih dan di percaya. Rakyat yakin bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan oleh wakil rakyat dalam melaksanakan kekuasaan negara. Dalam kaitan lain negara Indonesia menganut demokrasi tidak langsung karena dalam sistem penyaluran aspirasinya melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat.

Demokrasi perwakilan merupakan model demokrasi yang sangat banyak dianut sekarang bahkan dapat dikatakan bahwa model demokrasi perwakilan inilah yang saat ini merupakan *stereotype* dari demokrasi kontemporer dan

universal. Dengan demokrasi perwakilan, yang dimaksudkan bahwa para pejabat negara yang pada prinsipnya dipilih oleh rakyat, menjalankan kekuasaan, kewenangan dan fungsinya mewakili kepentingan-kepentingan rakyat yang diwakilinya, baik dalam distrik-distrik tertentu, ataupun secara keseluruhan. Tentu saja, dalam menjalankannya, tetap patuh terhadap hukum dan tata karma yang berlaku.²⁵

Sehingga secara umum dapat dipahami bahwa demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan adalah demokrasi yang dijalankan oleh rakyat atau warga negara melalui perwakilan rakyat yang terpilih melalui pemilihan umum. Di Indonesia, perwakilan rakyat disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat disingkat dengan DPR. Keinginan dan masukan rakyat (aspirasi) dimasukkan serta dikumpul oleh DPR baik secara aktif dan tidak aktif melalui anggota DPR yang mewakili daerah pemilihannya. Hal yang terjadi di Indonesia sekarang ini sering terjadi sebaliknya dikarenakan adanya sistem partai dan moral anggota DPR yang terpilih masih hancur.

2. Perkembangan Demokrasi Perwakilan di Indonesia

Terdapat dua jenis atau model demokrasi berdasarkan cara pemerintahan oleh rakyat itu dijalankan, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung dalam arti pemerintahan oleh rakyat sendiri dimana segala

²⁵ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (rechtaat)*, Bandung : Refika Aditama, 2011, hlm. 134

keputusan diambil oleh seluruh rakyat yang berkumpul pada waktu dan tempat yang sama, hanya mungkin terjadi pada negara yang sangat kecil, baik dari sisi luas wilayah maupun jumlah penduduk. Sedangkan demokrasi perwakilan adalah bentuk demokrasi yang dibuat untuk dapat dijalankan dalam jangka waktu lama dan mencakup wilayah yang luas. Berkembanglah kemudian suatu mekanisme yang mampu menjamin kepentingan dan kehendak warga negara menjadi bahan pembuatan keputusan melalui orang-orang yang mewakili mereka, yaitu yang selanjutnya disebut sebagai demokrasi perwakilan. Menurut demokrasi perwakilan, fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ negara. Menurut John Locke, walaupun kekuasaan telah diserahkan kepada organ negara, masyarakat sebagai kesatuan politik masih dapat menyampaikan aspirasi dan tuntutan. Untuk membentuk sebuah masyarakat politik, dibuatlah undang-undang atau hukum sehingga perlu dibuat badan atau lembaga pembuat undang-undang yang dipilih dan dibentuk oleh rakyat.²⁶

Pada titik inilah berjalannya demokrasi perwakilan menghendaki adanya Pemilu. Pemilu setidaknya merupakan mekanisme untuk membentuk organ negara, terutama organ pembentuk hukum yang akan menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan negara. Karena itu pemilu merupakan bagian tak terpisahkan sekaligus sebagai prasyarat bagi demokrasi perwakilan.²⁷

²⁶ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta : Penerbit Alfabet, 2013, hlm. 26

²⁷ *Ibid.* hlm. 27

Hal ini sesuai dengan pengertian pemerintahan perwakilan yang dirumuskan oleh *International Commission of Jurist*, yaitu “... a government deriving its power and authority from the people which power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them”. Maksudnya adalah kekuatan kekuasaan pemerintah perwakilan terletak pada siapa yang telah terpilih dan bagaimana bentuk pertanggungjawabannya. Selain itu juga ditentukan bahwa adanya pemilu yang bebas merupakan salah satu syarat *representative government under the rule of law*. Syarat selengkapnya adalah sebagai berikut:

- a. Adanya proteksi konstitusional;
- b. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
- c. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;
- d. Adanya tugas oposisi;
- e. Adanya pendidikan *civic*.

Dahl menyatakan bahwa demokrasi perwakilan di era modern merupakan bentuk demokrasi dalam skala besar yang membutuhkan lembaga-lembaga politik tertentu sebagai jaminan terlaksananya demokrasi. Salah satu dari lembaga politik tersebut adalah pemilu yang bebas, adil, dan berkala. Bahkan, Hans Kelsen juga menyatakan bahwa bentuk dari demokrasi adalah pemilihan dimana organ negara yang dibentuk untuk membentuk dan menjalankan norma hukum dipilih oleh subyek yang diatur oleh norma yang dibentuk itu “*The democrati*

form of nomination is election. The organ authorized to create or execute the legal norms is elected by subjects whose behavior is regulated by these norm”²⁸

Pemilu memang bukan satu-satunya jalan demokrasi, tetapi mayoritas negara demokrasi menganggap pemilu sebagai lambang sekaligus tolok ukur demokrasi. Hasil Pemilu yang dilaksanakan dalam suasana keterbukaan dan kebebasan dianggap akurat mencerminkan partisipasi dan aspirasi masyarakat. Demokrasi perwakilan saat ini juga telah berkembang berdampingan dengan unsur-unsur demokrasi langsung. Di banyak negara mulai dikembangkan pemilihan langsung serta model inisiatif atau referendum. Namun demikian hal itu tidak dapat sama sekali meniadakan demokrasi perwakilan. Sebaliknya, demokrasi langsung akan memperkuat demokrasi perwakilan.²⁹

Para pendiri bangsa Indonesia telah meletakkan dasar-dasar demokrasi perwakilan sebagai prinsip penyelenggaraan kehidupan bernegara. Hal itu tercermin dalam perdebatan di dalam BPUPKI yang merumuskan dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar. Soekarno dalam pidatonya pada 1 Juni 1945 secara tegas menyatakan bahwa salah satu syarat kuatnya negara adalah perwakilan. Soekarno mengatakan “*syarat mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan.*” Pembahasan dasar negara selanjutnya melahirkan Pancasila dimana salah satu sila di dalamnya menegaskan

²⁸*Ibid*, hlm. 28

²⁹*Ibid*, hlm. 29

dianutnya demokrasi perwakilan, yaitu sila keempat yang menyatakan “*kerakyatan yang di pimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan, perwakilan*”.

Selain itu perkembangan pemikiran tentang demokrasi perwakilan juga dapat dilihat dari pendapat Soekiman pada sidang BPUPKI pada 15 Juli 1945 yang mengusulkan ketentuan mengenai kedudukan dan cara pemilihan. Demokrasi perwakilan selalu tercermin dalam perkembangan keteteneagaan Indonesia yang dapat dilihat dari adanya lembaga perwakilan rakyat. Setelah proklamasi kemerdekaan, lembaga perwakilan belum terbentuk. Namun berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan dinyatakan bahwa sebelum terbentuknya MPR, DPR dan DPA segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.³⁰

Pada masa berlakunya konstitusi RIS, lembaga perwakilan adalah Senat dan DPR. Senat RIS anggotanya berjumlah 32 orang. Senat mewakili daerah-daerah bagian. Setiap daerah bagian mempunyai dua anggota dalam senat. DPR merupakan perwakilan politik. Di samping itu, konstitusi RIS juga menentukan adanya badan Konstituante yang keanggotaannya adalah anggota DPR ditambah dengan anggota luar biasa. Konstituante bertugas membentuk Konstitusi Baru bersama-sama pemerintah.

Demokrasi perwakilan berdasarkan UUDS 1950 diwujudkan dalam bentuk lembaga DPR yang mewakili seluruh rakyat Indonesia. Pasal 56 UUDS 1950 menyatakan bahwa DPR terdiri atas anggota yang ditetapkan berdasarkan

³⁰*Ibid*, hlm. 30

perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil. Sementara itu, di era reformasi, lembaga permusyawaratan dan perwakilan berdasarkan UUD 1945 Pasca Perubahan meliputi MPR, DPR, DPD. MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Anggota DPR dan DPD dipilih melalui Pemilu. DPR merupakan perwakilan politik, sedangkan DPD merupakan perwakilan daerah. Dari sisi kedudukan, MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara melainkan sederajat dengan DPR dan DPD.³¹

Negara Indonesia dengan sistem pemerintahannya yang presidensial, Indonesia menganut demokrasi tidak langsung karena dalam sistem penyaluran aspirasinya melalui lembaga-lembaga perwakilan. Seiring berjalannya waktu, sejarah pelaksanaan demokrasi di Indonesia cukup menarik. Dalam upaya mencari bentuk demokrasi yang paling tepat diterapkan di negara Republik Indonesia ada semacam *trialanderror*, coba dan gagal. Namun apabila direnungkan secara arif, ternyata untuk menuju ke sistem demokrasi yang ideal perlu waktu yang cukup panjang. Oleh sebab itu, bangsa Indonesia mencari bentuk demokrasi yang tepat sejak tahun 1945 hingga sekarang masih terkantuk-kantuk. Hal ini bukan karena ketidakseriusannya, akan tetapi karena memerlukan waktu panjang untuk mewujudkannya.

³¹*Ibid*, hlm. 31

D. Tinjauan Tentang Legislasi dan Fungsi Legislasi

1. Pengertian Legislasi

Defenisi Legislasi adalah kewenangan membentuk undang-undang (*legislatifpower*).³² Legislasi atau dalam bahasa Inggris *Legislation* memiliki arti pembuatan perundang-undangan. Sedangkan legislatif menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah badan yang berwenang membuat undang-undang. Terkadang legislasi atau dalam bahasa Inggris *legislation* hampir mirip dengan kata *regulation*, sama-sama mengarah pada peraturan dan pengaturan, namun pada kenyataannya makna kata *regulation* mempunyai konotasi yang lebih luas, *legislation* hanya terbatas pada produk yang dihasilkan oleh parlemen sebagai lembaga legislatif. Pengertian legislasi dalam arti sempit berarti produk atau proses pembuatan undang-undang, sedangkan dalam arti luas menyangkut pula peraturan lain yang mendapat delegasi kewenangan dari undang-undang. Jika legislasi hanya terkait dengan *Act of Parliament* maka legislasi itu dapat dipahami sebagai produk parlemen atau produk lembaga legislatif.

Sedangkan menurut Jeremy Bentham mengatakan, istilah *legislation* sebagai:

“any form of law making ”. “The term is however, restricted to a particular form of law making, viz. The declaration in statutory form of rules of laws by the legislature of the State. The law that has its source in legislations called anucted law or statute or written law”.

“Setiap bentuk pembuatan undang-undang”, “Nampaknya istilah tersebut terbatas pada bentuk khusus dari pembuatan undang-undang. Undang-undang merupakan bentuk hukum dari aturan hukum yang dibuat oleh

³²<http://www.id.wikipedia.org/wiki/Legislati>, di akses tanggal 25 Juli 2018, Pukul 20:00 WIB

bagian legislatif negara. Hukum yang sesungguhnya bersumber pada undang-undang yang kemudian diterapkan sebagai hukum yang berlaku adalah semacam peraturan atau hukum tertulis”.

Dengan maksud bahwa bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian “*enactedlaw*”, “*statute*” atau undang-undang dalam arti yang luas.³³

2. Pengertian Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak (*stakeholders*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan.³⁴ Fungsi legislasi bermakna penting dalam beberapa hal berikut :

- a. Menentukan arah pembangunan dan pemerintahan dalam suatu negara.
- b. Dasar perumusan kebijakan publik; dan
- c. Sebagai kontrak sosial di negara

Disamping itu berkenaan dengan fungsi legislatif yang paling penting adalah:

- a. Membuat *policy* (kebijakan) dan pembuat undang-undang. Untuk ini badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap undang-undang yang disusun pemerintah dan hak budget.
- b. Mengontrol badan eksekutif, dalam arti menjaga supaya semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan untuk

³³Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta : Rajawali Press, 2011, hlm. 22

³⁴Arbi Sanit, *Sistem Perwakilan Indonesia*, Jakarta : PT Rajawali, 1985, hlm. 253

menyelenggarakan tugas badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Kedua fungsi legislatif tersebut diatas, merupakan fungsi yang paling pokok yang dimiliki dan dijalankan oleh badan legislatif. Kedua fungsi tersebut juga merupakan konkrulisasi dari tugas perwakilan yang diemban oleh Dewan Perwakilan Rakyat, selanjutnya disebut sebagai DPR. Kemudian apabila kedua fungsi tersebut terutama fungsi pembuatan undang-undang tidak berjalan, maka akan terjadi kebijakan-kebijakan yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Berkaitan dengan wujud fungsi legislatif dibagi kedalam tiga dimensi yaitu :

a. Fungsi Respresentasi

Sebagai fungsi respresentasi, DPR mewakili keanekaragaman demografis (jenis kelamin, umur, lokasi), sosiologi (strata sosial, ekonomi pekerjaan pemilikan atau kekayaan), kultur (adat, kepercayaan, agama) dan politik dalam masyarakat.

b. Fungsi Pembuatan Keputusan

Merupakan fungsi DPR dalam mengidentifikasi dan memecahkan masalah demi tercapainya kesejahteraan yang disepakati.

c. Fungsi Pembentukan Legitimasi

Merupakan fungsi DPR, atas nama rakyat, dalam menghadapi pihak eksekutif.

Kemampuan lembaga legislatif melaksanakan fungsi perwakilan dan fungsi legislasi dapat dilihat dari persepsi para anggota dalam mengangkat berbagai persoalan dalam masyarakat untuk di bicarakan dalam forum legislatif atau kemampuan lembaga legislatif melakukan agregasi dan artikulasi kepentingan dari rakyat yang diwakili.³⁵

3. Dasar Hukum Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi yang dimiliki DPR bertujuan agar DPR dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Pembuatan undang-undang pada dasarnya dimulai perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan (diatur dalam UU No 12 tahun 2011 pasal 16 sampai 23, pasal 43 sampai 51 dan pasal 65 sampai 74). Dasar hukum fungsi Legislasi berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah tercantum dalam pasal 1, pasal 1 ayat 3, pasal 5, pasal 20, pasal 20A, pasal 21, pasal 22A. Sedangkan dasar hukum fungsi pelaksanaan legislasi adalah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

³⁵Armen Yasir, *Makalah Hukum dan Politik, Disampaikan Pada Perkuliahan Semester Genap Tahun Ajaran 2009-2010 di Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung*, 2010, hlm. 53

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Peraturan Tata Tertib DPR-RI Nomor 1 tahun 2014, yang saat ini telah diperbaharui dengan Peraturan Tata Tertib DPR-RI Nomor 3 tahun 2015.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Ruang Lingkup

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang di dasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu gejala hukum tertentu dengan cara menganalisis secara mendalam terhadap fakta hukum tersebut kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala bersangkutan.³⁶

Penelitian ini berkaitan dengan Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam pembentukan Undang-Undang (Legislasi) ditinjau dari aspek latar belakang pendidikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

B. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Penelitian ini mengkaji berlakunya pengaturan mengenai

³⁶Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian, Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta : Rajawali Pers, 2011, hlm. 1

persyaratan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan acuan terhadap melemahnya kinerja fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat.

1. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini, sifat penelitian yang digunakan adalah preskriptif. Berdasarkan definisi tersebut karakter preskriptif yang akan dikaji adalah peraturan mengenai persyaratan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Terkait melemahnya kinerja Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal legislasi.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statuteapproach*), pendekatan komparatif (*comparativeapproach*) dan pendekatan konseptual (*conceptualapproach*). Pendekatan undang-undang (*statuteapproach*) dilakukan dengan menelaah hirarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji serta guna menjawab isu hukum yang dikaji oleh peneliti. Pendekatan Komparatif (*comparativeapproach*) digunakan untuk membandingkan hasil yang dicapai sebelumnya. Pendekatan konseptual (*conceptualapproach*) digunakan untuk mengkaji penelitian yang tidak beranjak dari hukum yang ada. Dalam hal ini mengkaji dari doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Bahan hukum primer, yaitu :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum;
2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian hukum ini meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, komentar-komentar atas putusan pengadilan, hasil karya ilmiah dan penelitian-penelitian yang relevan atau terkait dengan penelitian ini termasuk diantaranya skripsi, tesis, disertasi, majalah, dan artikel hukum.

D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah kajian pustaka, bahan hukum sekunder diinventaris dan diklasifikasikan dengan menyesuaikan dengan masalah yang dibahas. Bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, dipaparkan, disistematisasi, kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku.

Bahan hukum primer dan sekunder diklasifikasikan yaitu berupa peraturan perundang-undangan terkait persyaratan calon anggota DPR dalam kaitannya dengan fungsi legislatif DPR, serta bahan hukum berupa buku-buku hukum, jurnal, dan artikel hukum mengenai persyaratan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam kaitannya dengan fungsi legislative DPR. Selanjutnya bahan-bahan tersebut akan digunakan untuk menganalisis persyaratan yang sesuai bagi calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk meningkatkan kinerja fungsi legislasi DPR.

E. Teknik Analisa Bahan Hukum

Teknik analisa bahan hukum yang digunakan bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian hukum ini adalah menggunakan metode deduksi. Menurut Philipus M.

Hadjono, penggunaan metode deduksi ini berpangkal dari premis mayor yang merupakan aturan hukum, kemudian diajukan premis minor yang merupakan fakta hukum. Dari kedua premis ini kemudian ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*.

Sehingga dalam hal ini yang merupakan premis mayor adalah aturan hukum berupa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, sedangkan premis minornya adalah konsistensi dan kesesuaian fakta hukum dalam pembentukan persyaratan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terkait dalam pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat, dari kedua hal tersebut kemudian dapat ditarik suatu konklusi guna mendapatkan jawaban atas rumusan masalah.