

BAB II **TINJAUAN PUSTAKA**

A. Teori Kelembagaan Negara

1. Pembagian Kekuasaan Negara (*Separation of Powers*)

Mengacu pada konsep trias politika semisalnya ajaran Montesquieu pembagian kekuasaan negara dibedakan menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.¹¹ Esensinya adalah mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa atas dasar kekuasaan, dengan harapan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin. Hak-hak warga negara dapat dijamin jika fungsi-fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan, akan tetapi dibagikan pada beberapa orang atau badan yang terpisah. Kekuasaan trias politika telah mengemukakan fungsi untuk membentuk undang-undang menjadi kewenangan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat), fungsi menjalankan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif, menjadi kewenangan eksekutif dan fungsi untuk melakukan pengawasan atau kontrol atas pelaksanaan undang-undang menjadi kewenangan yudikatif¹².

Trias politika dalam sistem kekuasaan pemerintahan menjadi bahan rujukan dan pilihan bagi negara-negara yang hendak membentuk pemerintahannya sesuai kondisi dan kultur di negara-negara masing-masing.

Trias politik pemerintahan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. hlm 34

¹² *Ibid.* Hlm 56

yang dikenal dengan kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang”¹³.

Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Doktrin yang murni pemisahan kekuasaan dirumuskan untuk menentukan dan menjaga kebebasan politik dengan membagi kekuasaan pemerintah ke dalam tiga cabang atau departemen yakni, legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Pada masing-masing cabang pemerintah harus dibatasi pada pelaksanaan fungsinya sendiri dan tidak diperbolehkan melanggar fungsi dari cabang-cabang yang lain. Selain itu, untuk yang mengisi ke tiga agennn pemerintahan ini harus tetap dipastikan terpisah dan berdiri sendiri, tidak ada individu yang diperbolehkan pada saat yang bersamaan menjadi anggota dari lebih satu cabang. “Dengan cara ini masing-masing cabang mengawasi (*check*) cabang yang lain dan tidak ada satu kelompok orang yang mampu mengontrol mesin negara”¹⁴.

Teori pembagian kekuasaan sangat diperlukan dalam sistem suatu ketatanegaraan, dikarenakasan para penyelenggara negara mereka

¹³ Dahlan Thaib. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty. 2002. hlm 30

¹⁴ Jimly Assididqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, The Biografy Institute, Jakarta, 2007. Hlm 40

bukanlah manusia malaikat, tetapi manusia mempunyai kecenderungan memperluas dan memperpanjang kekuasaannya dengan mengabaikan hak-hak rakyat. Untuk itu diperlukan suatu sistem saling mengawasi secara seimbang (*check and balance*). Operasionalisasi dari teori *check and balance* menurut Fuadi, dapat dilakukan melalui :¹⁵

- a. Pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
- b. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
- c. Upaya hukum dari cabang pemerintahan yang satu terhadap cabang yang lainnya.
- d. Pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan terhadap cabang pemerintahan lainnya.
- e. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai pemutus kata akhir bila ada konflik kewenangan antara eksekutif dan legislatif.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa Montesquieu menaruh perhatian yang sangat besar terhadap kemedekaan kekuasaan yudikatif. Argumentasi yang dikemukakan pemikiran ini adalah bahwa kekuasaan yudikatif yang merdeka, secara maksimal dapat melindungi hak-hak warga negara dari kekuasaan yang despotis¹⁶.

2. Lembaga Negara

¹⁵ *Ibid.* Hlm 55

¹⁶ *Ibid.* Hlm 60

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Nonpemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization* (NGO's). Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.¹⁷

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut staatsorgaan. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "lembaga" diartikan sebagai : (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, iktan; (iv) badan atau organisasi" yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur. "Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia, kata staatsorgaan itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan.

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin trias politica yang biasa dinisbatkan dengan tokoh

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 27

Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan. Sebelum Montesquieu di Perancis pada abad XVI, yang pada umumnya diketahui sebagai feungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah (i) fungsi *diplomacie*; (ii) fucngsi *ndefencie*; (iii) fungsi *nancie*; (iv) fungsi *justicie*; dan (v) fungsi *policie*. Oleh John Locke dikejgmudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi empat, yaitu (i) fungsi lgislatif; (ii) eksekutif; (iii) fungsi feeratif. Bagi John Locke, fngsi peradidsblan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montequieu itu dipidfsahkan sendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam trias politica Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (i) fungsi legislatif; (ii) fungsi eksekutif; dan (iii) fungsi yudisial.¹⁸

Konsepsi trias politica yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan

¹⁸ *Ibid*, hlm 29

ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*.¹⁹

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.²⁰ Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata *government*.²¹

B. Demokrasi

1. Sejarah Demokrasi

Istilah demokrasi pada dua dasawarsa terakhir, khususnya di berbagai negara berkembang kian populer, baik pada tingkat wacana maupun aras gerakan sosial politik. Sebagai suatu sistem politik,

¹⁹ *Ibid*, hlm 37

²⁰ *Ibid*, hlm 80

²¹ *Ibid*, hlm 81

demokrasi telah menempati stratum teratas yang diterima oleh banyak negara karena dianggap mampu mengatur dan menyelesaikan hubungan sosial dan politik, baik yang melibatkan kepentingan antar individu dalam masyarakat, hubungan antar masyarakat, masyarakat dan negara maupun antar negara di dunia. Ambruknya ideologi komunisme Uni Soviet tahun 1989, setidaknya telah menjadi momentum penting bagi perluasan demokrasi sebagai wacana pilihan sistem politik. Kepopuleran demokrasi sebagai ideologi politik secara cepat.

Sebagai sebuah konsep, demokrasi memiliki makna luas dan mengandung banyak elemen yang kompleks. Demokrasi adalah suatu metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik.²² Warga negara diberi kesempatan untuk memilih salah satu diantara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Kemampuan untuk memilih diantara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang disebut demokrasi. Jadi menyebar oleh berkembangnya wacana kritis yang sebagian besar mengungkapkan kegagalan praktek otoritarianisme. Hadirnya demokrasi seakan telah menjadi hal berarti dan nyata mengatasi masalah sosial politik yang selama ini diderita berbagai negara. Dengan kata lain dapat diungkap bahwa demokrasi adalah suatu metode penataan kelembagaan untuk sampai pada keputusan politik, dimana individu meraih kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui

²² Jazim Hamidi (et.al), 2009, Teori Dan Politik Hukum Tata Negara, Total Media, Yogyakarta, hlm. 29

perjuangan kompetitif dalam meraih suara.²³ Namun demikian, proses kompetisi itu harus tetap dibingkai oleh etika normatif yang mengarah pada terjadinya equilibrium sosial.

Dalam demokrasi kesantunan politik harus tetap dijaga. Konsep liberalisasi yang melekat pada ideologi demokrasi musti diartikan sebagai sebuah masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab, yaitu masyarakat yang memiliki aturan main yang jelas sehingga si kuat tidak menindas si lemah.²⁴ Ini dapat terjadi kalau ada hukum yang mengatur segala bentuk permainan, baik politik, ekonomi, dan kebudayaan. Aturan main itu hendaknya menjamin pemberian ruang gerak atau kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk melakukan aktifitas kehidupannya. Aturan main yang sudah dirumuskan dan dituangkan dalam bentuk hukum tersebut seyogyanya dihormati oleh setiap aktor sosial dalam segala tingkat dan kapasitas. Dengan kata lain, baik itu penguasa, pemerintah, pengusaha dan rakyat kebanyakan semuanya harus hormat dan tunduk pada hukum (aturan main). Barang siapa yang menyimpang dari aturan main atau barang siapa yang mencoba memanipulasi aturan main dapat ditindak melalui lembaga peradilan tanpa pandang bulu. Kalau kesadaran akan logika demokrasi seperti itu sudah melembaga dan diinternalisasi oleh individu setiap anggota masyarakat, maka liberalisme sebagai “roh demokrasi” justru akan mendatangkan harmoni dan kemajuan peradaban.²⁵

²³ *Ibid*, hlm. 75

²⁴ Hanta Yuda, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati Dari Dilema Ke Kompromi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 203

²⁵ *Ibid*, hlm 89

Dengan suasana liberalisasi yang kondusif ini maka negara akan dapat menjalankan ideologi demokrasinya secara lebih tertata dan konstruktif. Negara demokrasi ini akan dapat mengambil keputusan-keputusan dasar pemerintahannya yang tergantung sepenuhnya pada persetujuan bebas dari yang diperintah. Keterbukaan akan kritik juga merupakan syarat dari negara tipe ini, sehingga aspirasi aspirasi masyarakat lapis bawah dapat mencuat ke permukaan dan digunakan sebagai landasan kebijakan pemerintah demi kemakmuran nasional.²⁶ Institusi politik yang liberal merupakan syarat mutlak dari negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokratis. Liberalisasi atau demokratisasi merupakan dua hal yang secara total hidup dan berkembang di masyarakat. Demokrasi tidak dapat berjalan in vacuum, maksudnya demokrasi tidak dapat terjadi hanya pada sektor kehidupan politik saja, sementara sektor-sektor kehidupan lainnya tidak demokratis. Atau liberalisasi tidak dapat hanya berlaku dalam bidang ekonomi saja, sementara bidang politik tidak mengalami liberalisasi. Jadi dalam ideologi demokrasi responsifitas pemerintah terhadap preferensi warga negaranya yang setara secara politis harus menjadi dasar pijakannya, oleh karena itu maka negara memiliki kewajiban dalam memberikan peluang dan kesempatan bagi warganya untuk:²⁷

²⁶ *Op.cit.*, Afan Gaffar,, hlm. 154

²⁷ Fadillah Putra, 2003, *Partai Politik Dan Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 184

- a. Merumuskan preferensinya.
- b. Menunjukkan preferensi-nya pada warga negara dan pemerintah melalui tindakan pribadi dan kolektif dan
- c. Memberikan bobot yang sama pada preferensinya, yang dilakukan oleh warga negara

2. Konstitusionalisme, Demokrasi dan Negara Hukum

Paham konstitusionalisme adalah konstitusi sebagai dokumen hukum dan politik (*political and legal documents*) yang sangat resmi dari suatu negara. Konstitusi itu memiliki substansi yang berisi kesepakatan-kesepakatan fundamental tentang eksistensi suatu negara, mengatur tentang berbagai organ-organ politik dalam negara. Kalau dari definisi paham umum, konstitusi dapat disederhanakan sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis, berfungsi mengatur dan menata pokok-pokok struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintah termasuk ikhwal pengaturan kewenangan dan batas-batas kewenangan antara lembaga satu dan lembaga lainnya. Pada intinya konstitusi itu mengatur kekuasaan antara lembaga negara, hubungan antara lembaga negara dengan masyarakat (warga negara) dan adanya perlindungan maupun pemenuhan hak asasi manusia (HAM).²⁸ Sehingga konstitusi itu harus mengandung nilai-nilai hak-hak manusia, karena merupakan himpunan unsur-unsur norma hukum dasar; dan juga sebagai hukum tertinggi suatu negara.²⁹

²⁸ Jimly Asshiddiqie, 2015, Penguatan Sistem Pemerintahan Dan Peradilan, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 143

²⁹ *Ibid*, hlm 150

Sebagai hukum dasar, konstitusi pengejawantahannya harus menjunjung tinggi tujuan-tujuan utama dari cita-cita negara, memberi perlindungan kepada masyarakat, menyelenggarakan masyarakat yang sejahtera.³⁰ Pengakuan konstitusi sebagai hukum dasar harus dapat mengarahkan dan menjiwai lahirnya produk hukum yang berorientasi pada sistem kepastian hukum (*legal certainty*) dan kemanfaatan (*utility*) yang mengandung unsur keadilan bagi setiap orang. Tetapi konstitusionalisme bukanlah satu-satunya tawaran solutif yang jelas bagi beberapa masalah-masalah serius yang sangat mendesak dalam kehidupan bernegara. Karena pada kenyataannya, konstitusi tidak dapat dengan serta merta menghapus kondisi kemiskinan, diskriminasi rasial, etnisitas, dan permasalahan-permasalahan sosial lainnya, apalagi yang berhubungan penyalahgunaan kekuasaan (*power tend to corrupt*) oleh elite kekuasaan dan birokrasi. Begitu juga untuk menilai dan mengatasi ketidak-cakapan, kerakusan dan kedunguan daripada mentalitas koruptif para pemimpin politik.

Sejatinya paham konstitusionalisme kalau ditelisik pada perspektif filsafat politik, konstitusi lebih menekankan tuntutan etis, sehingga mengandung legitimasi etis terhadap paham kedaulatan rakyat.³¹ Masih bertautan dengan tuntutan-tuntutan etis, konstitusi dapat diletakkan pada perspektif “hukum tertinggi” suatu negara yang memiliki sifat dan kedudukan yang sangat kuat, sehingga produk hukum yang lainnya yang berada dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, ia sebagai

³⁰ *Op.cit.*, B. Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara Indonesia, hlm. 70

³¹ Afan Gaffan, *Op. Cit.*, hlm. 99

sumber legitimasi “kedaulatan rakyat” disuatu negara.³² Garis persinggungan analogis dari urutan premis mayor “kedaulatan rakyat” ini bisa diaplikasikan dari dinamika perkembangan filsafat politik negara-negara barat demokratik dan direduksi dalam enam element penting;

- a. Karakter rasional, moral dan religius manusia,
- b. Eksistensi hukum moral yang alami,
- c. Sifat organik kekuasaan,
- d. Perlunya pemerintahan yang konstitusional,
- e. Kebutuhan akan subsidiaritas sebagai prinsip operatif pemerintah,
- f. Keabsahan kekuasaan demokratis.

Demokrasi pada tataran konseptual definitifnya, sebagai suatu proses untuk memilih pemerintah, sehingga dijadikan sebuah sistem untuk membuat keputusan-keputusan politik dimana individu-individu mendapatkan kekuasaan untuk memutuskan melalui pertarungan kompetitif memperebutkan suara rakyat, jadi hal ikhwal tentang persaingan yang terorganisasi melalui pemilihan umum yang teratur bebas dan adil.³³ Pendekatan akademik telah merumuskan inti demokrasi yang bertautan satu dan lainnya dan tidak terpisahkan hanya melalui pemilihan umum yang keterbukaan, bebas dan jujur.

Pada titik kuantum konsep demokrasi disepakati dari definisi turunan Schumpeter yaitu “demokrasi elektoral” yang merupakan sistem untuk membuat keputusan politik dimana individu memperoleh kekuasaan untuk

³² *Ibid*, hlm 80

³³ *Ibid*, hlm.180

memutuskan pilihan sesuai hak-hak mereka dalam persaingan yang kompetitif. Jadi demokrasi elektoral sebuah sistem konstitusional yang menyelenggarakan pemilu multipartai yang kompetitif dan teratur dengan hak pilih universal untuk memilih anggota legislatif dan eksekutif. Tuntutannya, demokrasi elektoral yang menekankan arti pentingnya pemilu dan kebebasan manusia selalu berjalan beriringan tidak terpisahkan satu dengan lainnya, hak kebebasan dijamin dalam konstitusi, dan pemerintah yang dibatasi hukum dan sistem “*rule of law*.”³⁴

Konsep dasar demokrasi elektoral mengakui tingkatan-tingkatan tertentu kebebasan manusia (kebebasan berbicara, pers, organisasi dan berserikat) agar kompetisi dan partisipasi menjadi lebih bermakna, yang merupakan sasaran dari aspek demokrasi seperti penegakkan sistem *rule of law*, kebebasan informasi, kebebasan sipil dan distribusi kekuasaan yang menghasilkan akuntabilitas secara horisontal diantara penguasa.³⁵ Pendek kata, kepercayaan terhadap ideologi demokrasi telah membuat roda pemerintahan di berbagai belahan dunia mengalami sirkulasi elite kekuasaan pemerintahan; itu terjadi melalui pemilihan umum yang merupakan pintu masuk (*point of entri*) pergantian elite yang berlaku di negara modern dan negara yang sedang berkembang. Demokrasi dipahami sebagai nilai yang universal sehingga bila suatu negara tidak menggunakan perspektif demokrasi dalam mengambil keputusan-keputusan politik maka keberlangsungan negara tersebut dari berbagai sisi dipertanyakan, apakah

³⁴ *Ibid*, hlm. 240

³⁵ *Fitra Arsil*, Op.cit, hlm.207

warga negaranya mendapatkan perlindungan HAM, Hukum, dan apakah pula warga negaranya diajak berpartisipasi dalam menentukan ke arah mana negara tersebut akan dibawa.³⁶ Dua model kewenangan warga negara untuk melakukan pengontrolan,³⁷ Pertama, melalui sarana kontrol secara langsung terhadap pemilihan para wakil rakyat, dan secara tidak langsung melalui keterbukaan (*publicity*) pemerintahan; Kedua, Etika Politik mengemukakan tuntutan “legitimasi demokrasi,” dan juga adanya “batas-batas hak demokrasi” dengan indikator besarnya kemungkinan demokrasi menjadi totaliter, bila mayoritas rakyat memutlakan kehendaknya. Suatu tuntutan etis, tidak ada kehendak pihak manapun di dunia ini baik mayoritas maupun juga minoritas, memiliki hak-hak mutlak–absolut agar kehendaknya terlaksana.

3. Praktik Demokrasi di Indonesia

Tahun 1998 adalah merupakan babak baru dalam dinamika sistem politik di Indonesia, pada tahun itu dimulailah tradisi demokrasi dalam semua proses politik di negara ini. Setelah hampir 32 tahun terdominasi dan terhegemoni sistem politik yang sangat militeristik dan bersifat sentralistik, maka era '98 melepaskan proses politik Indonesia dari jeratan dan pasungan intervensi politik negara yang sangat dominatif. Angin perubahan bertiup kencang menyapu debu-debu praktek otoritarianisme di masa lampau diganti dengan iklim yang segar bagi berseminya tunas-tunas demokrasi di segala bidang kehidupan. Reformasi politik yang telah

³⁶ *Ibid*, hlm. 30

³⁷ *Ibid*, hlm.100

berlangsung selama lebih dari 10 tahun memberikan manfaat yang besar bagi dinamika sistem politik di Indonesia. Fenomena kebebasan politik ini diharapkan dapat menjadi sarana bagi terbangunnya suatu tata pemerintahan yang bersih, adil dan berwibawa. Dengan terjadinya proses demokratisasi di Indonesia tentunya diharapkan akan terbentuk suatu negara demokratis yang memiliki kredibilitas tinggi dan terwujudnya suatu masyarakat sipil yang sejahtera. Banyak keuntungan dan kemanfaatan yang diraih sebagai dampak terjadinya gelombang perubahan di Indonesia. Keberhasilan dari arus reformasi ini diantaranya adalah terbentuknya puluhan partai yang digalang oleh aneka kelompok masyarakat yang memiliki latar belakang ideologi, aspirasi dan tradisi politik yang bervariasi.³⁸ Demikian pula terjadi liberalisasi media massa yang sangat luas, media sangat leluasa dalam mencari dan menyebarkan informasi pada publik. Rakyat tidak dihalanghalangi ketika hendak menyampaikan aspirasinya. Keterbukaan bagi seluruh elemen masyarakat didalam melontarkan kritik dan saran kepada penguasa di ruang publik.

Hal positif lain yang dicapai dengan adanya reformasi di segala bidang di Indonesia adalah partisipasi sipil meningkat, masyarakat politik tumbuh subur, berbagai upaya pemulihan dan pembangunan ekonomi diselenggarakan, desentralisasi dan otonomi daerah diterapkan, penegakan hukum dan pemberantasan korupsi dilakukan dengan sungguh-sungguh dan transparan, kampanye perlindungan HAM semakin marak, reformasi

³⁸ *Ibid*, hlm 150

sektor pertahanan dan keamanan menjadi agenda yang diprioritaskan. Tuntutan bagi suatu negara yang demokratis juga berhasil diwujudkan, yaitu terselenggaranya pemilihan umum yang dilandasi semangat penegakkan prinsip keadilan dan kejujuran.³⁹ Musim semi demokratisasi di Indonesia terlihat juga pada terjadinya desakralisasi lembaga kepresidenan. Pada masa orde baru yang bercorak absolut, presiden adalah penguasa tunggal dan tidak dapat tersentuh oleh hukum. Tetapi ketika reformasi bergulir presiden dapat ditumbangkan dari tampuk kekuasaannya melalui mekanisme konstitusional oleh rakyat. Ini adalah suatu fenomena kemajuan dalam sistem politik di Indonesia. Hal lain yang dapat menjadi parameter keberhasilan proses demokratisasi di Indonesia adalah terselenggaranya tiga kali pemilu yang relatif lancar yaitu pemilu tahun 1999, 2004, dan 2009. Bagi sebuah negara demokrasi, pelaksanaan pemilu adalah merupakan momentum dalam mempertegas arah konsolidasi demokrasi dan penguatan kelembagaan politik. Dengan terlaksananya pemilu di Indonesia itu, maka transisi demokrasi di Indonesia dapat berjalan sesuai rencana dan mampu mendorong Indonesia sebagai negara “South East Asia’s only fully functioning Democracy”.⁴⁰ Proses demokratisasi di Indonesia akan menjamin semakin kokohnya sistem demokrasi sosial yang berlanjut (sustainable constitutional democracy), dimana hal ini sangat dibutuhkan guna menempatkannya

³⁹ King Faisal Sulaiman, *Op.cit*, hlm. 35

⁴⁰ *Ibid*, hlm 158

sebagai instrumen efektif yang bekerja bagi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.⁴¹

Boleh dikatakan bahwa proses demokratisasi yang terjadi di Indonesia baru sebatas meningkatkan kebebasan politik dan penghargaan atas hak asasi manusia, tetapi belum membawa kepada pembangunan ekonomi yang cepat dan memberdayakan ekonomi rakyat yang bisa mengentaskan dari jerat kemiskinan. Demokratisasi di Indonesia masih direcoki dengan tindakantindakan anarkis dan menyulut kekacauan sosial. Hal ini disebabkan karena iklim demokratis yang seharusnya mengedepankan tatanan dan ketertiban serta moralitas dalam berpolitik, namun dalam prakteknya yang terjadi adalah merebaknya fenomena dimana pemimpin dan masyarakat dapat melakukan apapun sesuai dengan yang mereka inginkan dan sistem hukum (aturan) dilecehkan serta tidak dihormati. Upaya penyempurnaan proses demokratisasi di Indonesia adalah suatu hal yang masih harus dilakukan. Kalau tidak ada perubahan maka apatisme publik akan semakin menguat, tingkat partisipasi politik semakin melemah dan dampaknya tidak mustahil akan terjadi “negara yang gagal” (*the failed state*) tentu hal ini adalah suatu hal yang tidak kita inginkan dan sekuat tenaga harus dihindari. Semua pihak harus arif dalam merespon dinamika yang terjadi. Aparat penyelenggara negara baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif harus berani melakukan langkah koreksi untuk penyempurnaan secara signifikan. Hanya dengan cara inilah

⁴¹ *Ibid*, hlm 40

maka frozen democracies dapat dicegah, the failed state dapat dihindari dan bangsa ini dapat lolos dari ujian demokrasi.⁴²

C. Partai Politik

Partai politik dalam dunia perpolitikan, khususnya dalam politik lokal akan mudah dipahami dengan mengerti terlebih dahulu definisi partai politik. Ada tiga teori yang mencoba menjelaskan asal usul partai politik.⁴³ Pertama, teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik, kedua, teori situasi historis yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas. Ketiga, teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi.

Partai politik pertama lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat dan pemerintah. Partai politik terlahir untuk mewujudkan suatu gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diikuti sertakan dalam proses politik. Melalui partai politik inilah rakyat turut berpartisipasi dalam hal memperjuangkan dan menyalurkan aspirasi-aspirasinya atau kepentingan-

⁴² *Ibid*, hlm. 60

⁴³ Jazim Hamidi, *Op.cit*, hlm 200

kepentingannya. Dengan demikian, proses artikulasi kepentingan tersalurkan melalui partai politik.

Dalam Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang partai politik pasal 1 ayat 1, partai politik didefinisikan sebagai organisasi yg bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perspektif kelembagaan, partai politik adalah mata rantai yang menghubungkan antara rakyat dan pemerintah.⁴⁴ Atau dalam bahasa lain, partai politik menjadi jembatan antara masyarakat sipil dengan pemerintah. Dari berbagai penjabaran diatas dapat disimpulkan bahwa partai politik merupakan sebuah organisasi yang dibentuk berdasarkan kumpulan orang-orang yang memiliki kesamaan tujuan untuk mendapatkan sebuah kekuasaan dalam pemerintahan dan menjadi penghubung antara masyarakat sipil dengan pemerintah, yang memberikan informasi secara bottom up maupun top down.⁴⁵

a. Peran Partai Politik

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

⁴⁴ *Ibid*, hlm 275

⁴⁵ King Faisal Sulaiman, *Op.cit*, hlm. 203

menggambarkan peran yang sedang dilakukan partai politik. Adapun beberapa peran partai politik yang dapat dirumuskan berdasarkan fungsi fungsi partai politik adalah sebagai berikut :⁴⁶

1) Komunikator Politik

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

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

⁴⁶ Ibid, hlm 90

2) Negosiasi Politik

Negosiasi adalah proses pertukaran barang atau jasa antara dua pihak atau lebih, dan masing-masing pihak berupaya untuk menyepakati tingkat harga yang sesuai untuk proses pertukaran tersebut. Sedangkan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, negosiasi artinya perundingan. Kemudian politik artinya segala urusan dan tindakan mengenai pemerintahan suatu negara. Jadi negosiasi politik yaitu perundingan dua belah pihak yang menyangkut segala urusan dan tindakan mengenai pemerintahan suatu Negara. Pada dasarnya ada dua macam negosiasi, yaitu:⁴⁷

a) Distributive negotiation- Zero sum negotiation (win-lose)

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

b) Integrative negotiation (win-win)

Yaitu suatu bentuk negoasiasi yang dalam proses pelaksanaannya, para pihak yang terlibat bekerja sama untuk

⁴⁷ C.S.T.Kansil, 1984, Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta Timur, hlm 180

mendapatkan manfaat yang sebesar-besarnya atas hal-hal yang dirundingkan dengan menggabungkan kepentingan mereka masing-masing untuk mencapai kesepakatan. Negosiasi semacam ini biasanya terjadi bila ada lebih dari satu masalah yang menjadi materi perundingan.

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

3) Lobby Politik

Lobi adalah aktivitas komunikasi yang dilakukan individu ataupun kelompok dengan tujuan mempengaruhi pimpinan organisasi lain maupun orang yang memiliki kedudukan penting dalam organisasi dan pemerintahan sehingga dapat memberikan keuntungan untuk diri sendiri ataupun organisasi dan perusahaan pelobi. melobi pada dasarnya suatu usaha yang dilaksanakan untuk mempengaruhi pihak pihak yang menjadi sasaran agar terbentuk sudut pandang positif terhadap topic lobi. Lobi merupakan bagian dari aktivitas komunikasi. Lingkup komunikasi yang luas menyebabkan aktivitas lobi juga sama luasnya. Lobi ditujukan untuk memperoleh sesuatu yang menjadi tujuan atau target seseorang atau organisasi, dan apa yang

dimaksudkan tersebut berada di bawah kontrol atau pengaruh pihak lain (individu maupun lembaga). Pada esensinya lobbying dan negosiasi mempunyai tujuan yang sama yaitu menggunakan teknik komunikasi untuk mencapai target tertentu.

D. Pertanggungjawaban Publik

1. Makna Istilah Pertanggung Jawaban Publik

Pertanggungjawaban sering digunakan sebagai sinonim kata akuntabilitas, penyelenggaraan, tanggung jawab, *blameworthiness*, kewajiban, dan istilah-istilah lain yang berhubungan dengan harapan pemberian tanggung jawab. Istilah pertanggungjawaban adalah suatu konsep etika yang memiliki banyak arti. Dalam dunia politik, khususnya demokrasi perwakilan, pertanggungjawaban adalah factor penting dalam mengamankan hak kekuasaan publik. Pertanggungjawaban berbeda dengan transparansi dimana dipertanggungjawaban hanya memikirkan umpan balik negative setelah keputusan atau tindakan, meskipun transparansi juga memungkinkan umpan balik negative sebelum atau selama suatu tindakan atau keputusan diambil.⁴⁸

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaats*)”. Kalimat di atas pada gilirannya diulang kembali “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaats*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaats*). Dalam kaitan dengan

⁴⁸ *Ibid*, hlm.208

kalimat di atas, arti negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya itu sendiri, yaitu paham kedaulatan hukum. Paham itu adalah ajaran yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tiada kekuasaan lain apa pun, terkecuali kekuasaan hukum semata yang dalam hal ini bersumber pada Pancasila selaku sumber dari segala sumber hukum.⁴⁹

Kehendak lebih lanjut dari ‘Bapak Pendiri Bangsa’ (*Founding Fathers*) dalam membentuk pemerintahan negara Indonesia yang tujuannya jelas-jelas tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu kedaulatan rakyat. Keadaan demikian mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistik selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.⁵⁰ Kemudian, hal di atas itu dikontradiktifkan dan dipisahkan secara tegas antara negara hukum pada satu pihak dan negara kekuasaan pada pihak lain yang dapat menjelma seperti dalam bentuk diktatur, atau bentuk lainnya semacam itu, yang tidak dikehendaki apabila dilaksanakan di persada pertiwi ini.

Secara teoretik, tanggung jawab mengandung dua aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal. Pertanggungjawaban yang beraspek internal, hanya dlwujudkan dalambentuk laporan pelaksanaankekuasaan.

⁴⁹ Agus Riwanto, 2016, *Hukum Partai Politik Dan Hukum Pemilu Di Indonesia Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas Dan Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif*, Thafa Media, Yogyakarta. Bagir Manan, 1999, Lembaga Kepresidenan, Gama Media, Yogyakarta, hlm 170

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 207

Pertanggungjawaban dengan aspek eksternal, adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam melaksanakan kekuasaan itu menimbulkan suatu derita atau kerugian.⁵¹ Dalam negara hukum demokratis, pertanggungjawaban ini muncul dalam dua dimensi; dimensi hukum dan dimensi politik.. Pertanggungjawaban dalam dimensi hukum mengandung arti bentuk pertanggungjawaban dalam penggunaan kewenangan apakah sesuai atau tidak dengan hukum yang dibuktikan melalui proses peradilan di hadapan hakim, sedangkan pertanggungjawaban dalam dimensi politik dilakukan dalam bentuk "laporan" penggunaan kewenangan di hadapan rakyat. Pertanggungjawaban politik di hadapan rakyat ini diperlukan sehubungan dengan penggunaan kewenangan yang berasal dari rakyat. yang sudah dituangkan dalam bentuk undang-undang. Artinya rakyat —melalui wakilnya diParlemen— mempunyai hak untuk menilai apakah penggunaan kewenangan oleh pemerintah itu sesuai atau tidak dengan undang-undang yang merupakan kristalisasi kemauan dan kehendak rakyat. Sudah barang tentu dua dimensi pertanggungjawaban ini akan memunculkan dua konsekuensi bagi pemegang kewenangan, konsekuensi hukum dan konsekuensi politik.

2. Sistem Pertanggungjawaban Publik

Sistem pertanggung jawaban publik pada organisasi publik bergantung pada sistem pemerintahan yang diterapkan. Dalam hal ini,

⁵¹ *Ibid*, hlm. 217

pemerintahan berkenan dengan sistem, fungsi, cara perbuatan, kegiatan, urusan, atau tindakan memerintah yang diselenggarakan oleh ‘pemerintah’ dalam arti yang luas (Semua lembaga Negara) maupun dalam arti sempit (presiden beserta jajaran atau aparatur). Sementara itu, sistem pemerintahan adalah mempunyai sistem dan tujuan untuk menjaga kestabilan Negara. Sistem pemerintahan juga mempunyai pondasi yang kuat yang tidak bisa diubah dan bersifat statis. Beberapa sistem pemerintahan diantaranya :⁵²

a) Presidensial

Sistem presidensial atau disebut juga dengan system kongresional, merupakan sistem pemerintahan Negara republik dimana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif. Dalam sistem presidensial, presiden memiliki posisi yang relative kuat dan tidak dapat diatuhkan. Namun, mekanisme untuk mengontrol presiden masih ada. Jika presiden melakukan pelanggaran aturan perundang-undangan pengkhianatan terhadap Negara, dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden dapat dijatuhkan.

b) Parlementer

Sistem parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan dimana parlemen (dewan perwakilan rakyat) memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Dalam hal ini, parlemen memiliki memiliki

⁵² Fitra Arsil, 2017, *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 79

wewenang dalam mengangkat perdana menteri dan dapat menjatuhkan pemerintahan, yaitu dengan cara mengeluarkan semacam mosi tidak percaya.

c) Komunis

Negara komunis adalah istilah yang digunakan oleh ilmuwan public untuk mendeskripsikan bentuk pemerintahan, dimana negara tersebut berada dibawah satu partai dan mendeklarasikan kesetiaan kepada Marxisme-Leninisme, Maoisme.