

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

1. Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “*rechtsstaat*”.¹ Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud “negara hukum”. Sedangkan Notohamidjojo, menggunakan kata-kata “...maka timbul

juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*.”² Djokosoetono mengatakan bahwa “negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *demokratische rechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*.”³

Sementara itu, Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, sebagaimana kutipan pendapat berikut ini:

“polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.”(kursif- penulis).⁴

-
1. Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip- prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm.30.
 2. O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970, hlm.27.
 3. Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984, hlm. 67
 4. Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonseia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982. Hlm 72

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, dalam literatur hukum Indonesia, selain istilah *rechtsstaat* untuk menunjukkan makna Negara hukum, juga dikenal istilah *the rule of law*. Namun istilah *the rule of law* yang paling banyak digunakan hingga saat ini.

Menurut pendapat Hadjon,⁵ kedua terminologi yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *Rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Meskipun terdapat perbedaan latar belakang paham antara *rechtsstaat* atau *etat de droit* dan *the rule of law*, namun tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran istilah “*negara hukum*” atau dalam istilah Penjelasan UUD 1945 disebut dengan “*negara berdasarkan atas hukum (rechtsstaat)*”, tidak terlepas dari pengaruh kedua paham tersebut. Keberadaan *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan *privilege* yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*), yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka

⁵. Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum ...op. cit.*, hlm. 72

tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan.

Pada zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *„rechtsstaat“*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *“The Rule of Law”*. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *„rechtsstaat“* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha Negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *“The Rule of Law”*, yaitu:

1. *Supremacy of Law.*
2. *Equality before the law.*
3. *Due Process of Law.*

Keempat prinsip *„rechtsstaat“* yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *„Rule of Law“* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh *“The International Commission of Jurist”*, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang

makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut “*The International Commission of Jurists*” itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Profesor Utrecht membedakan antara Negara hukum formil atau Negara hukum klasik, dan negara hukum materiel atau Negara hukum modern⁶. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiel yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya „*Law in a Changing Society*” membedakan antara „*rule of law*” dalam arti formil yaitu dalam arti „*organized public power*”, dan „*rule of law*” dalam arti materiel yaitu „*the rule of just law*”.

Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat

⁶. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1962, hlm. 9.

dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantive. Karena itu, di samping istilah „*the rule of law*“ oleh Friedman juga dikembangkan istilah „*the rule of just law*“ untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang „*the rule of law*“ tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Kalaupun istilah yang digunakan tetap „*the rule of law*“, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah „*the rule of law*“ yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara hukum di zaman sekarang.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, terdapat dua-belas prinsip pokok Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya.

Adapun prinsip-prinsip dimaksud adalah sebagai berikut:⁷

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*); Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.

⁷. Jimly Asshiddiqie, Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer, *Papper. Disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang*, 23 Maret 2004 dalam *Simbur Cahaya* No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614

2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*); Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empirik.
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*); Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.
4. Pembatasan Kekuasaan; Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
5. Organ-Organ Eksekutif Independen; Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat „*independent*“, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, lembaga Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; Adanya peradilan yang bebas dan

tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).

7. Peradilan Tata Usaha Negara; Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalkannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.
8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*); Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya.
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia; Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis.
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*); Dianut dan

dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.

11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*); Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama.

12. Transparansi dan Kontrol Sosial; Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

Sementara itu, cita Negara Hukum di Indonesia menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide Negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide „*rechtsstaat*“, bukan „*machtsstaat*“.

Guna menjamin tertib hukum, penegakan hukum, dan tujuan hukum, fungsi kekuasaan kehakiman atau lembaga peradilan berperan penting, terutama fungsi penegakan hukum dan fungsi pengawasan. Dalam penegakan hukum atau pelaksanaan hukum sering merupakan penemuan hukum atau pembentukan hukum.⁸

⁸. Sudikno Mertokusumo, *Bab-bab Tentang Penemuan ...* op. cit., hlm. 4.

Fungsi lain yang juga sangat penting adalah fungsi pengawasan dari lembaga peradilan. Dalam negara hukum moderen, kekuasaan pemerintah sangat luas, terutama dengan adanya delegasi dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan, dan *freies Ermessen*. Dengan demikian peran pembentuk undang-undang berkembang, dari pembentuk norma-norma menjadi pembentuk undang-undang yang memberikan wewenang kepada pemerintah. Oleh karena itu menurut *Lunshof*, harus ada pengawasan pengadilan terhadap pelaksanaan pemerintahan. Pengawasan dimaksud adalah pengawasan represif melalui lembaga peradilan.

Salah satu lembaga peradilan tersebut adalah Badan Peradilan Tata Usaha Negara yang dibentuk dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, dengan fungsi yang dijalankan peradilan, yaitu untuk menjamin tertib hukum, penegakan hukum, dan pencapaian tujuan hukum, ketertiban dan keadilan sosial bagi seluruh warga negara. Berkaitan dengan pelaksanaan Putusan (Eksekusi) Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta perkara No : 10/G/2010/PTUN-YK dalam sengketa Kepegawaian perlu adanya pelaksanaan fungsi peradilan tersebut serta pengawasan terhadap pelaksanaan Putusan tersebut agar tercapainya tujuan hukum serta pengawasan terhadap Keputusan Pemerintah atau Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara agar tercapai keadilan bagi pencari keadilan yang merasa dirugikan atas KTUN tersebut, dari teori-teori yang berkembang dapat ditemukan konsepsi negara hukum khususnya Hukum Administrasi Negara yang diharapkan dapat mengawasi dan membatasi tindakan hukum Pemerintah (dalam arti luas) yang selanjutnya dalam Hukum Administrasi Negara dikenal istilah tindakan Hukum Administrasi (*administratieve rechtshandeling*) serta Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

yang dinilai cacat, keliru, sewenang-wenang, atau tidak sesuai dengan Undang-undang serta Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

2. Teori Representasi

Hanna Fenichel Pitkin (1967) mengemukakan bahwa representasi merupakan bentuk modern dalam demokrasi. Dalam konsepsi Pitkin, setidaknya ada empat cara memandang representasi politik.⁹

Pitkin membagi representasi menjadi empat bentuk yang berbeda. Pertama, representasi otoritas yaitu ketika representator secara legal diberi hak untuk bertindak. Kedua, representasi deskriptif yaitu ketika representator membela kelompok yang memiliki watak politik yang sama. Ketiga, representasi simbolis ketika representasi menghasilkan sebuah ide bersama. Keempat, representasi substantif ketika representator membawa kepentingan "ide" represented ke dalam area kebijakan public.

Pertama, perspektif otorisasi melihat bahwa representasi merupakan pemberian dan pemilikan kewenangan oleh wakil sebagai orang yang diberi kewenangan untuk bertindak. Wakil memiliki hak untuk bertindak, yang sebelumnya tidak dimilikinya. Sebaliknya terwakil yang memberikan beberapa haknya, harus ikut bertanggungjawab atas konsekuensi tindakan yang dilakukan oleh wakil. Pandangan otoritas ini memusatkan pada formalitas hubungan keduanya atau yang disebut sebagai pandangan "formalistik".

Kedua, representasi deskriptif yaitu seseorang dapat berpikir dalam

⁹. www.journal.unair.ac.id, Dwi Windyastuti, *Politik Representasi Perempuan*, 31 Maret 2024 21:22WIT

kerangka sebagai “standing for” segala sesuatu yang tidak ada. Wakil bisa berdiri demi orang lain yang diwakili, menjadi substitusi untuk orang lain, atau mereka cukup menyerupai orang lain. Representasi deskriptif menggambarkan bahwa wakil mendeskripsikan konstituen, biasanya ditandai dengan karakteristik yang nampak seperti warna kulit, gender, atau kelas sosial. Model ini dipahami sebagai kesamaan deskriptif antara wakil dengan yang diwakili. Ciri pandangan ini kebanyakan dikembangkan di antara yang membela representasi proporsional, bahkan pandangan ini dianggap sebagai prinsip fundamental representasi proporsional yang berupaya menjamin bahwa badan perwakilan mencerminkan hitungan matematis “more or less” atas konstituenya. Proporsionalitas wakil ini terkait dengan komposisi komunitas, sebagai kondensasi dari keseluruhan.

Ketiga, representasi simbolik berarti merepresentasikan sesuatu yang bukan merepresentasikan fakta. Ide person dapat direpresentasikan tidak dengan peta atau potret, tetapi dengan simbol, dengan disimbolkan atau diwakili secara simbolik. Meskipun sebuah simbol merepresentasikan “standing for” segala sesuatu, tetapi tidak menyerupai apa yang diwakili. Symbol memiliki ciri yang membantu merasionalisasi signifikansi simboliknya, sehingga simbol mensubstitusi yang diwakili dan simbol mensubstitusi apa yang disimbolkan.

Keempat, representasi substantif yaitu terepresentasinya ide dan kepentingan perempuan dalam formulasi kebijakan, artinya representasi substantif ketika representator membawa kepentingan "ide" represented ke

dalam area kebijakan publik.¹⁰

i. Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia

Menurut ketentuan pasal 1 angka 1 Undang-Undang nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah, Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu *single member constituency* (satu pemilihan satu daerah memilih satu wakil; biasanya disebut sistem distrik) dan *multi member constituency* (satu daerah pemilihan memiliki beberapa wakil; biasanya dinamakan sistem perwakilan berimbang).

Sistem Pemilu :

1. Sistem Perwakilan Distrik (*single member constituency*)

- a. Sistem yang di tentukan atas kesatuan geografis dimana setiap geografis/distrik hanya memilih seorang wakil.
- b. Jumlah distrik yang dibagi sama dengan jumlah anggota parlemen

Kelemahan:

- a. Kurang memperhatikan partai kecil/minoritas

¹⁰. www. Journal Unair.ac.id, Dwi Windyastuti, *Politik Representasi Perempuan*, 28 Pebruari 2024 21:22 WIT.

- b. Kurang representative karena calon yang kalah kehilangan suara pendukungnya

Kebaikan :

- a. Calon yang dipilih dikenal baik karena batas distrik
 - b. Mendorong ke arah integrasi parpol, karena hanya memperebutkan satu wakil
 - c. Sederhana dan mudah dilaksanakan
 - d. Berkurangnya parpol memudahkan pemerintahan yang lebih stabil (integrasi)
2. Sistem Perwakilan Berimbang/Proporsional (*multi member constituency*)
- a. Jumlah kursi yang diperoleh sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh
 - b. Wilayah Negara dibagi-bagi kedalam daerah-daerah tetapi batas-batasnya lebih besar daripada batas system distrik
 - c. Kelebihan suara dari jatah satu kursi bisa di kompensasikan dengan kelebihan daerah lain
 - d. Terkadang, dikombinasikan dengan system daftar (*list system*), dimana daftar calon disusun berdasarkan peringkat

Kelemahan

- a. Mempermudah fragmentasi dan timbulnya partai-partai baru
- b. Wakil lebih terikat dan loyal dengan partai daripada rakyat atau daerah yang di wakilinya
- c. Banyaknya partai bisa mempersulit terbentuknya pemerintah stabil

Kelebihan :

- a. Setiap suara di hitung, dan yang kalah suaranya di kompensasikan sehingga tidak ada suara yang hilang.¹¹

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemilihan umum itu tidak saja penting bagi warga negara, partai politik, tapi juga pejabat penyelenggara negara. Bagi penyelenggara negara yang diangkat melalui pemilihan umum yang jujur berarti bahwa pemerintahan itu mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat. Sebaliknya, jika pemerintahan tersebut dibentuk dari hasil pemilihan umum yang tidak jujur maka dukungan rakyat itu hanya bersifat semu.

Berdasarkan hal tersebut, adapula sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu :

1. Sistem pemilihan mekanis: Sistem pemilihan mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu-individu yang sama. Baik aliran liberalisme, sosialisme, dan komunisme sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis.

Liberalisme lebih mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktual, sedangkan pandangan sosialisme dan khususnya komunisme, lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dengan mengecilkan peranan individu. Namun, dalam semua aliran pemikiran di atas, individu tetap dilihat sebagai penyandang

¹¹. R. Herlambang Perdana Wiratraman, *Jurnal Pemilihan Umum* (Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2008), 8-12.

hak pilih yang bersifat aktif dan memandang korps pemilih sebagai massa individu-individu, yang masing-masing memiliki satu suara dalam setiap pemilihan, yaitu suaranya masing-masing secara sendiri-sendiri.¹²

2. Sistem pemilihan organis: pandangan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas). Kelompok-kelompok dalam masyarakat dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuan-persekutuan hidup.

Kelompok-kelompok dalam masyarakat dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuan-persekutuan hidup. Dengan pandangan demikian, persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakan sebagai penyandang dan pengendali hak pilih. Dengan perkataan lain, persekutuan-persekutuan itulah yang mempunyai hak pilih untuk mengutus wakil-wakilnya kepada badan-badan perwakilan masyarakat. Apabila dikaitkan dengan sistem perwakilan seperti yang sudah diuraikan di atas, pemilihan organis ini dapat dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (*function representation*) yang biasa dikenal dalam sistem parlemen dua kamar,

¹². Jimly asshiddiqie, *Jurnal Konstitusi*, Vol 3 No 4 desember 2006, hal. 14

seperti di Inggris dan Irlandia.

Menurut sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Sedangkan, menurut sistem yang kedua (organis), lembaga perwakilan rakyat itu mencerminkan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-persekutuan hidup itu masing-masing. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, sistem yang pertama (mekanis) menghasilkan parlemen, sedangkan yang kedua (organis) menghasilkan dewan korporasi (korporatif). Kedua sistem ini sering dikombinasikan dalam struktur parlemen dua kamar (bikameral), yaitu di negara-negara yang mengenal sistem parlemen bikameral.¹³

Seperti yang sudah dikemukakan di atas, misalnya, parlemen Inggris dan Irlandia yang bersifat bikameral mencerminkan hal itu, yaitu pada sifat perwakilan majelis tingginya. Di Inggris hal itu terlihat pada House of Lords, dan di Irlandia pada Senatnya yang para anggotanya semua dipilih tidak melalui sistem yang mekanis, tetapi dengan sistem organis. Karena dalam sistem mekanis, wakil-wakil yang duduk di Badan

Perwakilan Rakyat langsung dipilih, dan dalam sistem organis, wakil-wakil tersebut berdasarkan pengangkatan, maka bagi negara yang menganut dua Badan Perwakilan Rakyat seperti di Indonesia, di mana anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih langsung oleh rakyat, dan di Majelis Permusyawaratan Rakyat terdapat Utusan Golongan, maka kedua sistem tersebut di atas dapat digabungkan untuk Indonesia saat ini. Bahkan dalam

¹³. Ibid, hlm 16-19

perkembangan ketata negaraan. kemudian, sebagian anggota Dewan Perwakilan Rakyat diangkat, dan sebagian besar lainnya dipilih melalui pemilihan umum.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu ada empat, yaitu untuk:

- a.) Untuk memungkinkan terjadinya; peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b.) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c.) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d.) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

1.) Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi respon partai politik di Surakarta memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif pada pemilu 2009 dan Mengetahui ada tidaknya kesenjangan gender dalam partai politik dilihat dalam aspek peran, akses, kontrol dan manfaat.

2.) Masih ada ketidak setaraan gender dalam partai politik. a. Faktor akses Adanya kemudahan akses yang diberikan oleh partai pada laki-laki dan perempuan baik dalam keanggotaan, pengurus maupun pencalegan baik partai yang berideologi nasionalis maupun islam. b. Faktor Partisipasi Salah satu arti penting partisipasi politik perempuan adalah tersalurkannya aspirasi perempuan melalui wakilnya.

3. Pengertian gender

Konsep gender adalah sifat yang melekat pada kaum laki-laki

maupun perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun kultural artinya perempuan itu dikenal lemah-lembut, cantik, emosional, keibuan. sementara laki-laki di anggap kuat, rasional, jantan, perkasa.¹⁴

Munculnya isu gender, sebenarnya tidak terlepas dari kegagalan ideologi dalam memecahkan persoalan pembangunan. Menurut Suparjan dan Hempri Suyanto. idiologi developmentalisme justru menyebabkan terpinggirnya perempuan dalam berbagai kehidupan, baik dalam akses politik, ekonomi, sosial, maupun hak-hak reproduksi wanita. Berbagai bidang pembangunan cenderung bias terhadap laki-laki dan mengabaikan peran perempuan.

Argio Demartoto menyatakan bahwa “perbedaan biologis masyarakat dijadikan alasan untuk membedakan perempuan dan laki-laki dalam banyak hal. Dalam gender, sifat, peran dan posisi mengalami proses dikotomi, yang meliputi sifat feminin untuk perempuan dan sifat maskulin untuk laki-laki, peran domestik untuk perempuan dan posisi dominan untuk laki-laki. Pembedaan peran sosial antara laki-laki dan perempuan melalui perbedaan biologis ini kemudian mendapat pembenaran oleh sistem patriarki yang berakar kuat dalam masyarakat”. Idiologi gender yang dibangun atas dasar budaya untuk mengatur relasi manusia telah mengkonstruksikan pembagian kerja atas dasar jenis kelamin yang membuahkan hasil pembagian sifat, peran, dan posisi atas dasar jenis kelamin pula. Budaya dan idiologi patriarki yang masih sangat kental dan mewarnai berbagai aspek kehidupan dan struktur masyarakat.¹⁵

¹⁴. Mansour Faqih, *Menggeser Konsepsi Gender* (Pustaka Pelajar, 1996), 51.

¹⁵. Argyo Demartoto, *Menyibak Sensitivitas Gender dalam Keluarga Difabel* (Surakarta: Sebelas Maret University Press, 2005), 18.

4. Perempuan dan Politik

Menurut Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson partisipasi politik adalah kegiatan warganegara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadic, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif.¹⁶

Konvensi Hak Politik Perempuan, yang pada 1952 diterima PBB dan telah diratifikasi oleh DPR melalui Undang-Undang nomor 68 tahun 1958, pada Pasal 1 menetapkan bahwa; “Perempuan berhak memberikan suara dalam semua pemilihan dengan status sama dengan pria tanpa diskriminasi (*Women shall be entitled to vote in all elections on equal terms with men without any discrimination*” . Hak ini telah dilaksanakan dalam pemilu 1955.¹⁷

Partisipasi perempuan di bidang politik sangat dibutuhkan karena masyarakat perlu memiliki pandangan-pandangan yang seimbangan diantara kebutuhan laki-laki dan perempuan dan persyaratan-persyaratan. Selain itu kebijakan publik yang dirumuskan juga harus merepresentasikan kepentingan keduanya. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Juree Vichit-Vadakan¹⁸.

Secara umum, partisipasi politik perempuan dapat diartikan sebagai

¹⁶. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm 3

¹⁷. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), 258

¹⁸. Juree Vichit-vadakan, Under-Representation of Wpmen in The Politics, 2004, *Jurnal Kebijakan Partai Politik dalam Merespon Pemberlakuan Kuota 30% Keterwakilan Perempuan Anggota Legislatif pada Pemilu2009*, 16.

keikutsertaan perempuan untuk mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa dan secara langsung dan tidak langsung ikut terlibat dalam proses pembentukan kebijakan umum ataupun mempengaruhi pembuatan oleh pemerintah.

a. Affirmatif Action dan Kuota Perempuan

Affirmatif atau di Eropa dikenal sebagai diskriminasi positif lebih kepada kebijakan yang bertujuan untuk menyebarluaskan akses pendidikan atau pekerjaan bagi kelompok non-dominan secara sosial-politik berdasarkan sejarah (terutama minoritas atau perempuan). Motivasi untuk aksi afirmatif adalah mengurangi efek diskriminasi dan untuk mendorong institusi publik seperti universitas, rumah sakit, dan polisi untuk lebih dapat mewakili populasi.¹⁹

Langkah tindak atau tindakan khusus konvensi Perempuan, yaitu langkah tindak yang dilakukan untuk mencapai kesetaraan dalam kesempatan dan perlakuan bagi perempuan dan laki-laki, dan mempercepat kesetaraan defacto antara laki-laki dan perempuan.²⁰

Dukungan terhadap afirmatif juga terdapat dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yaitu “Sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif, dan system pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif, harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan”.

Keterwakilan perempuan dalam kepengurusan Partai politik telah

¹⁹. <http://id.wikipedia.org>, diunduh pada tanggal 29 Maret 2024

²⁰. Achie Sudiarta Luhulima, *Bahan Ajar Tentang Hak Perempuan : UU No. 7 tahun 1984 Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita*, Buku Obor, Jakarta, 2007, hlm. 137

secara tegas dicantumkan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu Legislatif) telah menjamin keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif. Karena telah memberikan perlakuan khusus (*affirmative action*) kepada perempuan dan sejalan dengan konstitusi. menyebutkan partai politik wajib mengajukan minimal 30% perempuan sebagai calon anggota legislatif. Undang-undang tersebut juga diperkuat dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota Legislatif.²¹

Penetapan sistem kuota merupakan salah satu tindakan afirmatif yang dapat diimplementasikan untuk meningkatkan partisipasi perempuan dilembaga legislatif, sebagaimana dinyatakan oleh Ratnawati. Salah satu tindakan *affirmative action* adalah dengan penetapan system kuota. Dengan system kuota diharapkan nantinya posisi perempuan akan lebih terwakili. Keputusan-keputusan yang dihasilkan juga harus ramah terhadap keterlibatan perempuan, tidak hanya dalam bidang politik saja, tetapi juga bidang ekonomi, sosial, maupun budaya. Hal ini mengingat keputusan parlemen mencakup semua aspek kehidupan dalam rangka berbangsa dan bernegara. Keputusan-keputusan itu juga harus bisa mengembangkan ruang gerak perempuan dalam sektor publik.²²

Di banyak Negara, kebijakan ini dianggap mampu meningkatkan

²¹. The globejournal, *Sosial Indonesia Membutuhkan Pemimpin* (Surabaya: <http://theglobejournal.com>), 2 Maret 2024.

²². Ratnawati, *Poteret Kuota Perempuan di Parlemen* (Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2004), 305.

peran politik perempuan di parlemen. Di Afrika Selatan misalnya setelah perubahan terhadap Undang-undang penerapan kuota kini jumlah perempuan di parlemen mencapai 27%. Di India, tiga partai yang diketahui perempuanlah yang sudah lama mendominasi Negara itu, telah memahami kuota seperti nominasi untuk calon legislatif perempuan.

5. Konsep Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah "*rechtsstaat*".²³ Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud "negara hukum". Sedangkan Notohamidjojo, menggunakan kata-kata "...maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*."²⁴ Djokosoetono mengatakan bahwa "negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *democratische rechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*."²⁵

Sementara itu, Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, sebagaimana kutipan pendapat berikut ini:

"polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat*, *government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang."(kursif- penulis).²⁶

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, dalam literatur hukum Indonesia,

²³. Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip- prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm.30.

²⁴. O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970, hlm.27.

²⁵. Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984, hlm. 67

²⁶. Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonseia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982. Hlm 72

selain istilah *rechtsstaat* untuk menunjukkan makna Negara hukum, juga dikenal istilah *the rule of law*. Namun istilah *the rule of law* yang paling banyak digunakan hingga saat ini.

Menurut pendapat Hadjon,²⁷ kedua terminologi yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *Rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Meskipun terdapat perbedaan latar belakang paham antara *rechtsstaat* atau *etat de droit* dan *the rule of law*, namun tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran istilah “*negara hukum*” atau dalam istilah Penjelasan UUD 1945 disebut dengan “*negara berdasarkan atas hukum (rechtsstaat)*”, tidak terlepas dari pengaruh kedua paham tersebut. Keberadaan *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan *privilege* yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*), yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan.

²⁷. Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum ...op. cit.*, hlm. 72

Pada zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah „*rechtsstaat*“ itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

5. Perlindungan hak asasi manusia.
6. Pembagian kekuasaan.
7. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
8. Peradilan tata usaha Negara.

Sedangkan Albert .V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:

1. *Supremacy of Law*.
2. *Equality before the law*.
3. *Due Process of Law*.

Keempat prinsip „*rechtsstaat*“ yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip „*Rule of Law*“ yang dikembangkan oleh Albert V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern

di zaman sekarang. Bahkan, oleh “*The International Commission of Jurist*”, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi.

Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut “*The International Commission of Jurists*” itu adalah:

4. Negara harus tunduk pada hukum.
5. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
6. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Profesor Utrecht membedakan antara Negara hukum formil atau Negara hukum klasik, dan negara hukum materiel atau Negara hukum modern²⁸. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan

sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiel yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya

„*Law in a Changing Society*” membedakan antara „*rule of law*” dalam arti formil yaitu dalam arti „*organized public power*”, dan „*rule of law*” dalam arti materiel yaitu „*the rule of just law*”.

Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas

²⁸. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1962, hlm. 9.

serta belum tentu menjamin keadilan substantive. Karena itu, di samping istilah „*the rule of law*“ oleh Friedman juga dikembangkan istilah „*the rule of just law*“ untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang „*the rule of law*“ tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Walaupun istilah yang digunakan tetap „*the rule of law*“, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah „*the rule of law*“ yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara hukum di zaman sekarang.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, terdapat dua-belas prinsip pokok Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Dua-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya.

Adapun prinsip-prinsip dimaksud adalah sebagai berikut:²⁹

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*); Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*); Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empirik.
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*); Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due*

²⁹. Jimly Asshiddiqie, Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer, *Papper. Disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang*, 23 Maret 2004 dalam *Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614*

process of law), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.

4. Pembatasan Kekuasaan; Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
5. Organ-Organ Eksekutif Independen; Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat „*independent*“, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, lembaga Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).
7. Peradilan Tata Usaha Negara; Meskipun peradilan tata usaha negara juga

menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.

8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*); Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya.
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia; Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis.
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*); Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegaskan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare*

Rechtsstaat); Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama.

12. Transparansi dan Kontrol Sosial; Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

Sementara itu, cita Negara Hukum di Indonesia menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide Negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide „*rechtsstaat*“, bukan „*machtsstaat*“.

Guna menjamin tertib hukum, penegakan hukum, dan tujuan hukum, fungsi kekuasaan kehakiman atau lembaga peradilan berperan penting, terutama fungsi penegakan hukum dan fungsi pengawasan. Dalam penegakan hukum atau pelaksanaan hukum sering merupakan penemuan hukum atau pembentukan hukum.³⁰

Fungsi lain yang juga sangat penting adalah fungsi pengawasan dari lembaga peradilan. Dalam negara hukum moderen, kekuasaan pemerintah sangat luas, terutama dengan adanya delegasi dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan, dan *freies Ermessen*. Dengan demikian peran

³⁰. Sudikno Mertokusumo, *Bab-bab Tentang Penemuan ...* op. cit., hlm. 4.

pembentuk undang-undang berkembang, dari pembentuk norma- norma menjadi pembentuk undang-undang yang memberikan wewenang kepada pemerintah. Oleh karena itu menurut *Lunshof*, harus ada pengawasan pengadilan terhadap pelaksanaan pemerintahan. Pengawasan dimaksud adalah pengawasan represif melalui lembaga peradilan.

3. Partai Politik

Berjalannya suatu pemerintahan negara pasti tidak terlepas dari adanya sebuah sistem politik yang menopang sehingga dapat menata dan mengatur serta mendukung berlangsungnya proses bernegara tersebut secara tertib dan teratur. Oleh karena itu, sistem politik menjadi penting sebagai sebuah landasan untuk kelangsungan sebuah proses bernegara. Sistem politiklah yang seringkali menjadi tolak ukur dalam melihat kemajuan dalam bernegara, sehingga negara yang maju dapat dipastikan bahwa sistem politik di dalamnya telah tertera dengan baik. Mengapa sistem politik menjadi sangat penting dan menentukan oleh karena, di dalamnya pula terdapat peran dari partai politik sebagai salah satu unsur penting dari infrastruktur politik yang memungkinkan bekerjanya proses politik dalam negara. Untuk itu, sistem politik dapat diartikan sebagai suatu mekanisme dari seperangkat fungsi, di mana fungsi-fungsi tersebut melekat pada suatu infrastruktur politik, dan yang keberadaanya dalam rangka pelaksanaan dan pembuatan kebijakan pemerintah yang mengikat masyarakat.³¹

Menurut Hamid Hussein, dkk dimuat dalam artikel *Journal of Law, Hukum Policy and Globalization* mengemukakan bahwa:

In Indonesia, the existence of the political party is form of freedom of expression for association and f. eedom of assembly, which is existence derivative of freedom of thought and freedom of expression therefore, the freedom of association is

³¹. Aminuddin Ilmar, 2014. *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama Media, Makassar. hal. 223 et seq.

*deemed as various forms political activity in the political party, which is in accordance with the laws and is protected through the Indonesian Constitution. This is an effort for manifestation of life nation that is strong, just- prosperous, as well democracy based on the way*³²

Menurut Hamid Hussein dkk, keberadaan partai politik merupakan salah satu bentuk kebebasan berpendapat dan kebebasan berkumpul yang merupakan bagian dari kebebasan berfikir dan kebebasan mengungkapkan pendapat. Oleh karena itu, kebebasan berkumpul merupakan bagian dari kegiatan politik dalam partai politik yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dilindungi oleh konstitusi Indonesia. Hal ini merupakan perwujudan dalam kehidupan yang kuat, adil Makmur, serta berdemokrasi berdasarkan hukum.

a. Peran Partai Politik Dalam Proses Politik

Sebelum memaparkan seperti apa peran dan fungsi partai politik dalam proses politik bernegara maka terlebih dahulu akan dikemukakan pengertian dari apa yang dimaksud dengan partai politik itu sendiri agar pengertian dan pemahaman kita tentang peran dan fungsi partai politik dalam politik bernegara khususnya dalam mendukung pemerintahan yang berdaulat bisa terpahami dengan baik pula. Kalau kita membuka dan membaca literatur ilmu politik maka di situ jelas dikemukakan bahwa keberadaan partai politik itu sendiri telah menjadi ciri penting dalam sebuah politik bernegara modern. Dijelaskan pula bahwa hampir dapat dipastikan keberadaan partai-partai politik telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sebuah sistem politik bernegara yang dianut oleh sebuah negara, baik itu sebuah sistem politik bernegara yang otoriter sifatnya. Hal itu ditegaskan

³². Hamid Hussein, Marwati Riza, Andi Pangerang Moenta, Anshori Ilyas, 2018. *Implementation of Functions of Political Party in Indonesian Constitutional Systems*, Journal of Law, Policy and Globalization ISSN 2224-3240 (Paper), ISSN 2224-3259 (Online), Vol 80. hal. 146.

oleh Sigmund Neumann yang mengartikan, bahwa partai politik sebagai sebuah organisasi artikulator yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Dengan demikian, keberadaan partai politik merupakan perantara atau intermediasi kepentingan-kepentingan politik yang ada di dalam negara dengan menghubungkan antara kekuatan ideologi sosial dengan kelembagaan pemerintahan yang ada guna mewujudkan suatu tindakan politik di dalam proses bernegara. Dalam sebuah negara yang demokratis sifatnya maka keberadaan partai politik sangatlah menentukan khususnya dalam menyelenggarakan berbagai peran dan fungsinya yaitu:

- a. Fungsi artikulasi kepentingan
- b. Fungsi agregasi kepentingan
- c. Fungsi pendidikan politik
- d. Fungsi rekrutmen politik
- e. Sebagai sarana kontrol bagi pemerintah

6. Teori Representasi

Hanna Fenichel Pitkin (1967) mengemukakan bahwa representasi merupakan bentuk modern dalam demokrasi. Dalam konsepsi Pitkin,

setidaknya ada empat cara memandang representasi politik.³³

Pitkin membagi representasi menjadi empat bentuk yang berbeda. Pertama, representasi otoritas yaitu ketika representator secara legal diberi hak untuk bertindak. Kedua, representasi deskriptif yaitu ketika representator membela kelompok yang memiliki watak politik yang sama. Ketiga, representator simbolis ketika representasi menghasilkan sebuah ide bersama. Keempat, representasi substantif ketika representator membawa kepentingan "ide" represented ke dalam area kebijakan publik .

Pertama, perspektif otorisasi melihat bahwa representasi merupakan pemberian dan pemilikan kewenangan oleh wakil sebagai orang yang diberi kewenangan untuk bertindak. Wakil memiliki hak untuk bertindak, yang sebelumnya tidak dimilikinya. Sebaliknya terwakil yang memberikan beberapa haknya, harus ikut bertanggungjawab atas konsekuensi tindakan yang dilakukan oleh wakil. Pandangan otoritas ini memusatkan pada formalitas hubungan keduanya atau yang disebut sebagai pandangan "formalistik".

Kedua, representasi deskriptif yaitu seseorang dapat berpikir dalam kerangka sebagai "*standing for*" segala sesuatu yang tidak ada. Wakil bisa berdiri demi orang lain yang diwakili, menjadi substitusi untuk orang lain, atau mereka cukup menyerupai orang lain. Representasi deskriptif menggambarkan bahwa wakil mendeskripsikan konstituen, biasanya ditandai dengan karakteristik yang nampak seperti warna kulit, gender, atau kelas sosial. Model ini dipahami sebagai kesamaan deskriptif antara wakil

³³. www. Journal Unair.ac.id, Dwi Windyastuti, *Politik Representasi Perempuan*, 31 Maret 2024 21:22
WIT

dengan yang diwakili. Ciri pandangan ini kebanyakan dikembangkan di antara yang membela representasi proporsional, bahkan pandangan ini dianggap sebagai prinsip fundamental representasi proporsional yang berupaya menjamin bahwa badan perwakilan mencerminkan hitungan matematis “*more or less*” atas konstituenya. Proporsionalitas wakil ini terkait dengan komposisi komunitas, sebagai kondensasi dari keseluruhan.

Ketiga, representasi simbolik berarti merepresentasikan sesuatu yang bukan merepresentasikan fakta. Ide person dapat direpresentasikan tidak dengan peta atau potret, tetapi dengan simbol, dengan disimbolkan atau diwakili secara simbolik. Meskipun sebuah simbol merepresentasikan “standing for” segala sesuatu, tetapi tidak menyerupai apa yang diwakili. Symbol memiliki ciri yang membantu merasionalisasi signifikansi simboliknya, sehingga simbol mensubstitusi yang diwakili dan simbol mensubstitusi apa yang disimbolkan.

Keempat, representasi substantif yaitu terepresentasinya ide dan kepentingan perempuan dalam formulasi kebijakan, artinya representasi substantif ketika representator membawa kepentingan “*ide*” *represented* ke dalam area kebijakan publik.³⁴

Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia

Menurut ketentuan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah,

³⁴. [www. Journal Unair.ac.id](http://www.journal.unair.ac.id), Dwi Windyastuti, *Politik Representasi Perempuan*, 28 Pebruari 2024 21:22 WIT.

Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu *single member constituency* (satu pemilihan satu daerah memilih satu wakil; biasanya disebut sistem distrik) dan *multi member constituency* (satu daerah pemilihan memiliki beberapa wakil; biasanya dinamakan sistem perwakilan berimbang).

Sistem Pemilu :

3. Sistem Perwakilan Distrik (*single member constituency*)

- a. Sistem yang di tentukan atas kesatuan geografis dimana setiap geografis/distrik hanya memilih seorang wakil.
- b. Jumlah distrik yang dibagi sama dengan jumlah anggota parlemen

Kelemahan:

- c. Kurang memperhatikan partai kecil/minoritas
- d. Kurang representative karena calon yang kalah kehilangan suara pendukungnya

Kebaikan :

- e. Calon yang dipilih dikenal baik karena batas distrik
- f. Mendorong ke arah integrasi parpol, karena hanya memperebutkan satu wakil
- g. Sederhana dan mudah dilaksanakan

- h. Berkurangnya parpol memudahkan pemerintahan yang lebih stabil (integrasi)
4. Sistem Perwakilan Berimbang/Proporsional (*multi member constituency*):
- a. Jumlah kursi yang diperoleh sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh;
 - b. Wilayah Negara dibagi-bagi kedalam daerah-daerah tetapi batas-batasnya lebih besar daripada batas system distrik;
 - c. Kelebihan suara dari jatah satu kursi bisa di kompensasikan dengan kelebihan daerah lain;
 - d. Terkadang, dikombinasikan dengan system daftar (*list system*), dimana daftar calon disusun berdasarkan peringkat kelemahan;
 - e. Mempermudah fragmentasi dan timbulnya partai-partai baru;
 - g. Wakil lebih terikat dan loyal dengan partai daripada rakyat atau daerah yang di wakilinya;
 - h. Banyaknya partai bisa mempersulit terbentuknya pemerintah stabil

Kelebihan :

- a. Setiap suara di hitung, dan yang kalah suaranya di kompensasikan sehingga tidak ada suara yang hilang.³⁵

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemilihan umum itu tidak saja penting bagi warga negara, partai politik, tapi juga pejabat penyelenggara negara. Bagi penyelenggara negara yang diangkat melalui

³⁵. R. Herlambang Perdana Wiratraman, *Jurnal Pemilihan Umum* (Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2008), 8-12.

pemilihan umum yang jujur berarti bahwa pemerintahan itu mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat. Sebaliknya, jika pemerintahan tersebut dibentuk dari hasil pemilihan umum yang tidak jujur maka dukungan rakyat itu hanya bersifat semu.

Berdasarkan hal tersebut, adapula sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu :

3. Sistem pemilihan mekanis: Sistem pemilihan mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu-individu yang sama. Baik aliran liberalisme, sosialisme, dan komunisme sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis.

Liberalisme lebih mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktual, sedangkan pandangan sosialisme dan khususnya komunisme, lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dengan mengecilkan peranan individu. Namun, dalam semua aliran pemikiran di atas, individu tetap dilihat sebagai penyandang hak pilih yang bersifat aktif dan memandang korps pemilih sebagai massa individu-individu, yang masing-masing memiliki satu suara dalam setiap pemilihan, yaitu suaranya masing-masing secara sendiri-sendiri.³⁶

4. Sistem pemilihan organis: pandangan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga,

³⁶. Jimly ashiddiqie, *Jurnal Konstitusi*, Vol 3 No 4 desember 2006, hlm. 14

keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas). Kelompok-kelompok dalam masyarakat dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuan-persekutuan hidup.

Kelompok-kelompok dalam masyarakat dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuan-persekutuan hidup. Dengan pandangan demikian, persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakan sebagai penyanggah dan pengendali hak pilih. Dengan perkataan lain, persekutuan-persekutuan itulah yang mempunyai hak pilih untuk mengutus wakil-wakilnya kepada badan-badan perwakilan masyarakat. Apabila dikaitkan dengan sistem perwakilan seperti yang sudah diuraikan di atas, pemilihan organis ini dapat dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (*function representation*) yang biasa dikenal dalam sistem parlemen dua kamar, seperti di Inggris dan Irlandia.³⁷

Menurut sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Sedangkan, menurut sistem yang kedua (organis), lembaga perwakilan rakyat itu mencerminkan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-

³⁷. Jimly ashiddiqie, *Jurnal Konstitusi*, Vol 3 No 4 desember 2006, 14.

persekutuan hidup itu masing-masing. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, sistem yang pertama (mekanis) menghasilkan parlemen, sedangkan yang kedua (organis) menghasilkan dewan korporasi (korporatif). Kedua sistem ini sering dikombinasikan dalam struktur parlemen dua kamar (bikameral), yaitu di negara-negara yang mengenal sistem parlemen bikameral.³⁸

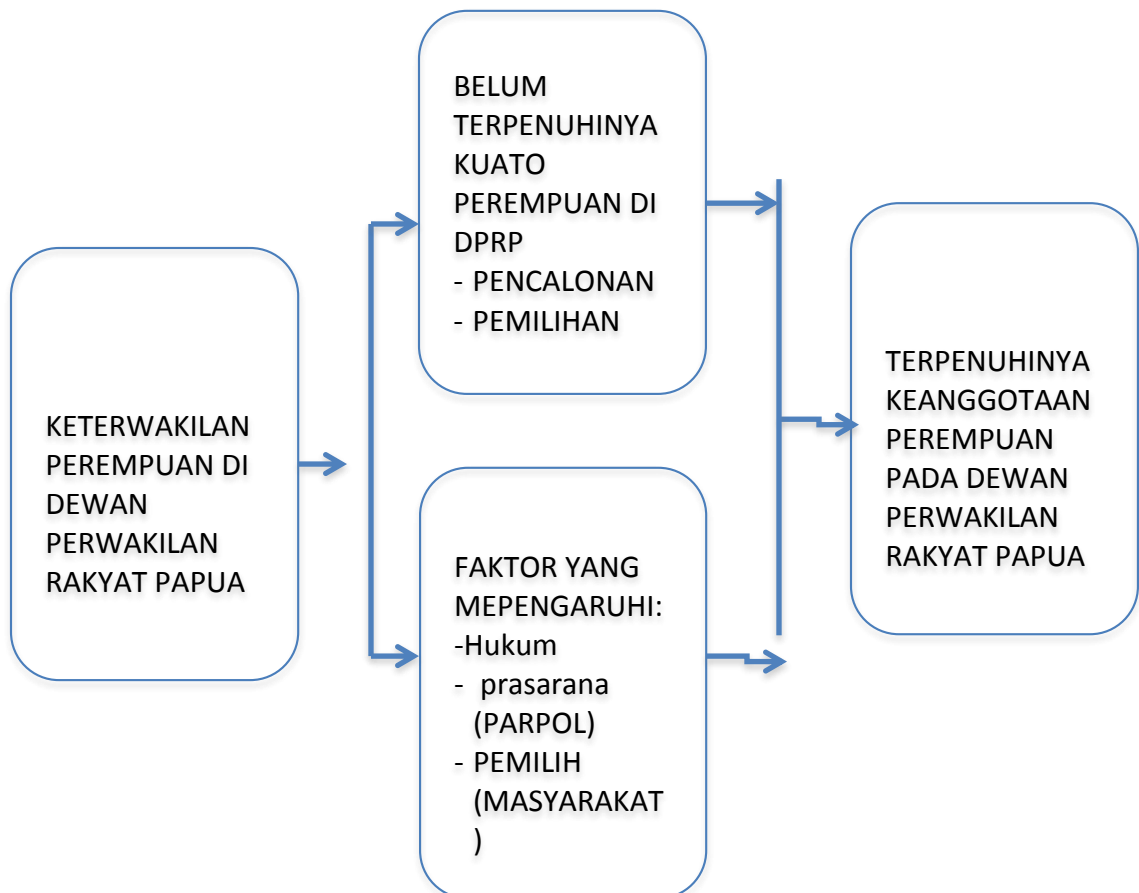
Seperti yang sudah dikemukakan di atas, misalnya, parlemen Inggris dan Irlandia yang bersifat bikameral mencerminkan hal itu, yaitu pada sifat perwakilan majelis tingginya. Di Inggris hal itu terlihat pada *House of Lords*, dan di Irlandia pada Senatnya yang para anggotanya semua dipilih tidak melalui sistem yang mekanis, tetapi dengan sistem organis. Karena dalam sistem mekanis, wakil-wakil yang duduk di Badan Perwakilan Rakyat langsung dipilih, dan dalam sistem organis, wakil-wakil tersebut berdasarkan pengangkatan, maka bagi negara yang menganut dua Badan Perwakilan Rakyat seperti di Indonesia, di mana anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih langsung oleh rakyat, dan di Majelis Permusyawaratan Rakyat terdapat Utusan Golongan, maka kedua sistem tersebut di atas dapat digabungkan untuk Indonesia saat ini. Bahkan dalam perkembangan ketata negaraan. kemudian, sebagian anggota Dewan Perwakilan Rakyat diangkat, dan sebagian besar lainnya dipilih melalui pemilihan umum.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu ada empat, yaitu untuk:

³⁸. Ibid, hlm 16-19

- a.) Untuk memungkinkan terjadinya; peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
 - b.) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
 - c.) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
 - d.) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.
- 1.) Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi respon partai politik di Surakarta memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif pada pemilu 2009 dan Mengetahui ada tidaknya kesenjangan gender dalam partai politik dilihat dalam aspek peran, akses, kontrol dan manfaat.
- 2.) Masih ada ketidak setaraan gender dalam partai politik.
- a. Faktor akses Adanya kemudahan akses yang diberikan oleh partai pada laki-laki dan perempuan baik dalam keanggotaan, pengurus maupun pencalegan baik partai yang berideologi nasionalis maupun islam.
 - b. Faktor Partisipasi Salah satu arti penting partisipasi politik perempuan adalah tersalurkannya aspirasi perempuan melalui wakilnya.

B. Kerangka Teori



UUD NRI TAHUN 1945
UU NO. 2 TAHUN 2008 TENTANG PARPOL
UU NO.7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILU