

## BAB II

### TEORI SISTEM DEMOKRASI DAN LEMBAGA PERWAKILAN

#### A. Sejarah Perkembangan Demokrasi

##### 1. Demokrasi dan Implementasinya

Demokrasi merupakan pemahaman ataupun teori pemerintahan yang berbasis kedaulatan rakyat. Telaah tentang tarik-menarik antara peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi, karena dua alasan.<sup>47</sup> *Pertama*, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental, hal itu ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950an yang mengumpulkan lebih dari 100 Sarjana Barat dan Timur. Tetapi di tiap-tiap negara itu, demokrasi dilaksanakan dengan cara-cara yang berbeda yaitu dalam hal pemberian porsi peranan kepada negara dan masyarakat kendati sama-sama mengaku sebagai negara demokrasi. *Kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam rute yang berbeda-beda sehingga menimbulkan implikasi yang berbeda pula pada tiap-tiap negara.

Walaupun pada masa awal penciptaannya istilah demokrasi memiliki konotasi yang buruk, namun harus diakui pada masa sekarang istilah demokrasi telah menjadi bahasa umum yang menunjuk pada

---

<sup>47</sup> Moh. Mahfud MD. *Demokrasi dan Hukum di Negara Republik Indonesia*. Diktat Pelengkap Bahan Kuliah. Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. 1989. Hlm. 4

pengertian sistem politik yang ideal dimana-mana.<sup>48</sup> Namun permasalahan yang belum sampai pada titik temu adalah mengenai bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu ke dalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalurnya sendiri yang tidak sedikit justru mempraktikkan cara-cara yang sangat tidak demokratis, kendati di atas kertas masih menyebutkan demokrasi sebagai asas bernegara yang fundamental. Oleh sebab itu, studi-studi tentang politik telah sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik.<sup>49</sup> Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Ada istilah lain yang menggambarkan perbedaan ini, yaitu demokrasi sebagai “*essence*” dan sebagai “*performance*”. Di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi sebagai “*das sollen*” dan demokrasi sebagai “*das sein*”. Karena sering terjadi persilangan antara demokrasi normatif dan empirik, maka diskusi-diskusi mengenai pelaksanaan demokrasi sebagai objek selalu menarik.<sup>50</sup>

Perbedaan-perbedaan yang muncul tersebut, maka tak heran David Held mengeluarkan pernyataan bahwa sejarah tentang paham demokrasi

---

<sup>48</sup> Jimly Ashiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta. 2006. Hlm. 140

<sup>49</sup> Ni'matul Huda. *Ilmu Negara*. Rajawali Pers, Jakarta. 2010. Hlm. 196-197

<sup>50</sup> *Ibid.*

itu menarik, sedangkan sejarah tentang demokrasi itu sendiri sangatlah membingungkan.<sup>51</sup>

Para pemangku jabatan pemerintahan di berbagai negara tak jarang berusaha melanggengkan kekuasaannya dengan menjadikan demokrasi sebagai cara sekaligus tameng perlindungan. Bahkan pada banyak kasus, praktek kehidupan dalam bernegara telah menghilangkan asas demokrasi secara materiil namun tetap mengakui dan mengatasnamakan praktek tersebut menganut asas demokrasi secara formil. Sebagaimana pernyataan H. Mahbub Djunaidi dalam pandangannya mengenai demokrasi:<sup>52</sup> “Demokrasi itu bisa dibunuh di dalam lembaga demokrasi oleh para demokrat dengan cara-cara yang demokratis.”.

## 2. Arti dan Perkembangannya

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara terjamin. Oleh sebab itu hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Sekedar untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam asas demokrasi ini berikut akan dikutip beberapa pengertian demokrasi.

---

<sup>51</sup> David Heldz. *Model of Democracy*. Diterjemahkan oleh Abdul Haris. Akbar Tandjung Institue, Jakarta. 2007. Hlm. Xxiii. Yang disadur kembali oleh Ni'matul Huda. *Ilmu Negara*. Rajawali Pers, Jakarta. 2010. Hlm. 195.

<sup>52</sup> <http://NU.or.id/kolom/idealisme-H-Mahbub-Djunaidi.html> [Diakses pada 30 November 2015 Pukul 02.29 WIB]

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>53</sup> Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>54</sup> Dalam kaitan ini perlu pula dikemukakan pendapat Henry B. Mayo yang disadur kembali oleh Prof. Dr. Moh. Mahfud MD S.H.,S.U.,<sup>55</sup>

Sistem Politik yang demokratis adalah sistem yang menunjukkan dimana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Kendati dari berbagai pengertian itu terlihat bahwa rakyat diletakkan pada posisi sentral sebagai perwujudan kedaulatan rakyat (*Government or role by the people*) tetapi dalam prakteknya oleh UNESCO disimpulkan bahwa ide demokrasi itu dianggap memiliki ambiguitas atau mempunyai arti ganda. Terdapat ketidak-tentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide atau mengenai keadaan kultural serta historik yang

<sup>53</sup> Deliar Noer. *Pengantar ke Pemikiran Politik*. CV Rajawali, Jakarta. 1983. Hlm. 207

<sup>54</sup> Amirmachmud. *Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat*. Dimuat dalam PRISMA No. 8. LP3ES, Jakarta. 1984

<sup>55</sup> Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*. Oxford University Press, New York. 1960. Hlm. 70. Yang disadur kembali oleh Prof. Dr. Moh. Mahfud MD S.H.,S.U, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta. Cetakan Pertama, 1993. Hlm. 19

mempengaruhi istilah, ide dan praktek demokrasi.<sup>56</sup> Hal ini bisa dilihat dari perbedaan yang timbul diantara negara yang sama-sama menganut asas demokrasi ternyata mengimplementasikannya secara tidak sama. Ketidaksamaan tersebut bahkan bukan hanya pada pembentukan lembaga-lembaga atau aparatur demokrasi tetapi juga menyangkut perimbangan porsi yang terbuka bagi peranan negara maupun bagi peranan rakyat.

Memang sejak kemunculannya kembali (setelah sempat tenggelam selama beberapa abad dari permukaan Eropa) demokrasi telah menimbulkan masalah tentang siapakah sebenarnya yang lebih berperan dan berkuasa dalam menentukan jalannya negara sebagai organisasi tertinggi, apakah negara yang menguasai rakyat atau rakyat yang menguasai negara. Pemakaian demokrasi sebagai prinsip hidup bernegara sebenarnya telah melahirkan fiksi-yuridis bahwa negara adalah milik masyarakat, tetapi dari fiksi-yuridis tersebut justru telah terjadi tolak-tarik kepentingan atau kontrol. Tolak-tarik tersebut kemudian menunjukkan aspek lain yaitu tolak-tarik antara negara-masyarakat, yang kemudian negara terlihat memiliki pertumbuhannya sendiri sehingga lahirlah konsep tentang negara organis.<sup>57</sup> Pemahaman atas masalah ini akan lebih jelas melalui penelusuran sejarah perkembangan prinsip itu sebagai asas hidup negara yang fundamental.

Ditinjau dari perkembangan teori maupun praktik, demokrasi terus berkembang, sehingga tepatlah apa yang dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu

---

<sup>56</sup> Miriam Budiarto. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia, Jakarta. 1982. Hlm. 50

<sup>57</sup> Moh. Mahfud MD. *Demokrasi dan Hukum... Op.Cit.*, Hlm. 5

penciptaan.<sup>58</sup> Pada permulaan pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota Yunani Kuno abad ke- 6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung, yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.<sup>59</sup> Sifat langsung dapat diselenggarakan oleh Demokrasi Yunani dengan efisien karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk yang sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan.

Gagasan demokrasi boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat sewaktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan

---

<sup>58</sup> Abdul Latif. *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*. Total Media, Jakarta. 2009. Hlm. 28

<sup>59</sup> Ni'matul Huda. *Ilmu Negara... Op.Cit.*, Hlm. 197

dicirikan dengan struktur sosial yang feodal; yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut pandang perkembangan demokrasi Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215.<sup>60</sup>

Sebelum abad pertengahan berakhir dan di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern di mana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini ialah *Renaissance* (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Itali dan *Reformasi* (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss, dan sebagainya.

*Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat pada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai

---

<sup>60</sup> Miriam Budiarjo. *Op.Cit.*, Hlm. 54

perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan “pemisahan antara Gereja dan Negara”.<sup>61</sup>

Kedua aliran pikiran diatas tersebut mempersiapkan orang Eropa Barat dalam masa 1650-1800 menyelami masa “*Aufklarung*” (Abad Pemikiran) beserta Rasionalisme, suatu aliran pikiran yang ingin memerdekan pemikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (*ratio*) semata-mata. Kebebasan berpikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik. Timbullah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja dan mengakibatkan dilontarkannya kecaman-kecaman kepada raja, yang menurut pola yang sudah lazim pada masa itu mempunyai kekuasaan tak terbatas. Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolut ini didasarkan atas suatu teori rasionalitas yang umumnya dikenal sebagai kontrak sosial.

## **B. Konsep-Konsep dan Model-Model Demokrasi**

Demokrasi secara normatif atau “*das sollen*” selalu bermula dari konsep “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”. Namun secara empiris atau “*das sein*”, kita mengenal berbagai macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional, dan lain sebagainya. Inilah perbedaan yang dimaksud pada

---

<sup>61</sup> *Ibid.* Hlm. 55



bagian-bagian sebelumnya mengenai perbedaan demokrasi pada ranah implementasi.

Diantara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang dianggap sangat penting, karena terdapat perbedaan substansial di antara keduanya. Yaitu demokrasi konstitusional dan suatu aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi secara hakikat mendasarkan pemikirannya pada paham komunisme.<sup>62</sup> Perbedaan fundamental diantara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, dan suatu *rechtstaat* yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang berlandaskan komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya dan bersifat totaliter.

Pada bagian ini, penulis akan mencoba menjelaskan perbedaan-perbedaan mengenai demokrasi. Penulis membaginya kedalam dua variabel, yaitu dengan pendekatan konsep dan pendekatan model. Pendekatan konsep yang dimaksud adalah pembagian macam-macam demokrasi yang berbeda secara esensi dan substansi. Sehingga pembahasan yang dilakukan adalah pembahasan demokrasi secara materiil. Sedangkan pendekatan model adalah pembagian macam-macam demokrasi dari segi formil, yaitu dari tata cara pelaksanaan dan implementasi teknisnya. Untuk penjelasan lebih lanjut, berikut akan penulis jelaskan beberapa macam demokrasi yang ada:

---

<sup>62</sup> Ni'matul Huda. *Ilmu Negara.. Op.Cit.*, Hlm. 201

## 1. Konsep-Konsep Demokrasi

### a. Demokrasi Konstitusional

Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *rechtstaat* (negara hukum) dan *rule of law*.<sup>63</sup>

### b. Demokrasi yang Bersandar atas Paham Komunisme

Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang bersandarkan paham komunisme selalu bersikap ambivalen terhadap negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Kata Marx dan Engels:<sup>64</sup> “Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain” dan “negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan”. Mereka menambahkan negara akan lenyap ketika komunisme telah tercapai karena tidak ada lagi yang tertindas.

Begitu juga dengan apa yang dikatakan oleh Lenin, bahwa negara akan lenyap sama sekali apabila masyarakat menerima prinsip bahwa

---

<sup>63</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar... Op.Cit.*, Hlm. 52

<sup>64</sup> Ni'matul Huda. *Ilmu Negara.. Op.Cit.*, Hlm. 202

“setiap orang bekerja menurut kesanggupannya, setiap orang menerima menurut kebutuhannya”.<sup>65</sup> Akan tetapi, pemimpin-pemimpin pengganti Lenin menganggap perlu untuk mengubah dan menambah kedua gagasan ini, oleh karena dihadapkan dengan kenyataan bahwa komunisme di Uni Soviet pada suatu ketika akan tercapai dan mereka takut Uni Soviet akan lenyap sebagai suatu negara. Maka oleh Stalin dikemukakan dua syarat tambahan. *Pertama*, syarat intern yaitu sistem ekonomi harus berdasarkan prinsip ekonomi: “distribusi menurut kebutuhan”. *Kedua*, syarat ekstern yaitu pengepungan oleh negara-negara kapitalis harus berakhir dan sosialisme menang di seluruh dunia.

#### c. Demokrasi Rakyat

Menurut peristilahan komunis, demokrasi rakyat adalah bentuk khusus demokrasi yang memenuhi fungsi diktator proletar. Bentuk khusus ini tumbuh dan berkembang di negara-negara Eropa Timur seperti Cekoslavia, Polandia, Hongaria, Rumania, Bulgaria serta Yugoslavia dan Tiongkok. Menurut Georgi Dimitrov (mantan Perdana Menteri Bulgaria) demokrasi rakyat merupakan negara dalam masa transisi yang bertugas untuk menjamin perkembangan negara ke arah sosialisme.<sup>66</sup>

Ciri-ciri demokrasi berbentuk dua; yaitu suatu wadah front persatuan yang merupakan landasan kerja sama dari partai komunis dengan golongan-golongan lainnya dalam masyarakat yang terdapat

---

<sup>65</sup> “*Critique of the Gotha Programme*” (1875) dalam David McClellan, *The Thought of Karl Marx*. The MacMillan Press, London. 1980. Hlm. 250-252. Yang dikutip kembali oleh Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia; Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 1996. Hlm. 110. Yang dikutip kembali oleh Ni'matul Huda. *Ilmu Negara.. Op.Cit.*, Hlm. 203

<sup>66</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar... Op.Cit.*, Hlm. 89

partai komis berperan sebagai penguasa dan penggunaan beberapa lembaga pemerintahan dari negara yang lama.

d. Demokrasi Nasional

Pada tahun 1950an kaum komunis meninjau kembali hubungan-hubungan dengan negara-negara baru di Asia dan Afrika yang telah mencapai kemerdekaan pasca perang dunia II. Harapan kaum komunis bahwa di negara-negara bekas jajahan yang oleh mereka dinamakan “*bourgeois democratic revolution*”, akan meluas menjadi revolusi proletar ternyata hampa belaka sekalipun komunisme sebagai ideologi mengalami kemajuan.<sup>67</sup> Gagasan Khrushchev dirumuskan secara terperinci menjadi suatu pola baru yang disebut dengan negara demokrasi nasional. Namun belakangan, karena disadari konsep tersebut kurang realistis dan ditambah pengaruh komunisme yang terus berkurang maka dilakukan perbaikan-perbaikan dan revisi terhadap konsep tersebut. Penyesuaian ini mengakibatkan dilepaskannya gagasan-gagasan pokok, yaitu peran mutlak dari partai komunis serta pertentangan kelas. Lalu lahirlah konsep yang dinamakan demokrasi parlementer. Mereka mengatakan bahwa transisi ke arah jalan non kapitalis (yang berarti perkembangan ke arah komunisme dengan tidak melalui tahap kapitalisme) dapat dicapai di bawah pimpinan kaum demokrat yang revolusioner dan tidak di bawah pimpinan kaum buruh saja.

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm. 92

## 2. Model-Model Demokrasi

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, model-model demokrasi lahir karena mengalami perkembangan dalam implementasinya. Semua perkembangan itu lahir tidak terpisah dari pemaknaan demokrasi secara substansif. Yang menjadikan demokrasi menjadi banyak model antara lain karena kreativitas para aktor politik di berbagai tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural sesuai dengan kultur, sejarah, dan kepentingan mereka. Dalam sejarah teori demokrasi terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik yang warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik).<sup>68</sup> Konflik inti telah memunculkan tiga jenis atau model pokok dari demokrasi. Yaitu:

- a. Demokrasi Partisipasif atau Demokrasi Langsung, suatu sistem dimana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Athena Kuno, di antara tempat-tempat yang lain (seperti yang diuraikan diatas).
- b. Demokrasi Perwakilan atau Demokrasi Tidak Langsung, suatu sistem pemerintahan yang menggunakan pejabat yang dipilih untuk mewakili kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi aturan hukum. Ibu Ni'matul Huda menggunakan istilah demokrasi liberal untuk menggambarkan

---

<sup>68</sup> David Held. *Demokrasi dan Tatanan Global dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*. Pustaka Pelajar, Jogjakarta. 2004. Hlm. 5-6

model demokrasi ini,<sup>69</sup> namun penulis tidak sepakat dengan penggunaan kata liberal disana. Karena, arti liberal secara terminologi jika digabungkan dengan kata demokrasi maka memiliki makna demokrasi dalam rangka pluralisme yang harus memberikan peluang sebesar-besarnya bagi peranan rakyat untuk menentukan jalannya negara. Sehingga seluruh model demokrasi menurut hemat penulis pasti dapat diartikan sebagai liberal atau setidaknya-tidaknya memiliki visi liberalisme. Demokrasi liberal ini berkembang di Eropa Barat, yang menurut Soekarno dan Hatta hanyalah demokrasi politik yang dalam bidang sosial dan ekonomi merugikan rakyat karena kecenderungannya memihak pada golongan yang kuat sosial ekonominya.<sup>70</sup>

- c. Demokrasi yang didasarkan atas model satu partai, sebenarnya para ahli dan pemikir masih meragukan apakah ini juga termasuk kedalam suatu model demokrasi namun terdapat pola pola tersendiri yang terpisah dari model-model lainnya.

### C. Sistem dan Praktik Demokrasi di Indonesia

Pada bagian ini penulis akan membahas mengenai demokrasi yang ada di Indonesia. Penulis membaginya kedalam dua bagian, bagian pertama membahas demokrasi sosial sebagai arah ideal yang memuat nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang telah mengakar di kebudayaan Indonesia, sehingga

<sup>69</sup> Lihat Ni'matul Huda. *Ilmu Negara*. Rajawali Pers, Jakarta. 2010. Hlm. 208

<sup>70</sup> Lihat Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*. Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi. 1965. Hlm. 407. Dan diperkuat dengan argumen Hatta dalam bukunya *Demokrasi Kita*. Tetapi kemudian jenis demokrasi yang diinginkan Soekarno adalah demokrasi yang memisahkan urusan negara dan agama, dengan alasan apabila perwakilan rakyat berasal dari golongan agama maka mereka juga dapat memasukkan agama ke dalam sendi-sendi kehidupan negara melalui Undang-Undang. Kemudian hal itu ditentang oleh Moh. Natsir dalam bukunya *Kapita Selekta*.

memiliki corak dan ciri khas tersendiri. Sedangkan pada bagian kedua, penulis akan membahas demokrasi partisipatoris atau demokrasi partisipasif dengan rasionalisasi bahwa esensi dari demokrasi adalah bagaimana rakyat dapat terlibat secara langsung untuk mengawasi jalannya roda pemerintahan baik sebagai langkah preventif maupun langkah represif. Langkah preventif yaitu melakukan pengawasan sebelum para pemangku kebijakan diberikan mandat oleh rakyat, yaitu dengan cara memilih langsung para wakil maupun calon pemimpin negara. Sedangkan langkah represif yang dimaksud adalah dapat terlibat secara langsung saat para pemangku jabatan tersebut telah mendapatkan mandat dari rakyat, baik yang dipilih secara langsung ataupun dipilih menggunakan lembaga perwakilan.

Masalah utama dari demokrasi yang diterapkan sekarang bukanlah mengenai pelaksanaan secara langsung atau tidak langsung (menggunakan lembaga perwakilan), akan tetapi bagaimana jarak antara wakil atau calon pemimpin dengan rakyat sebagai konstituante dapat dijaga dan tidak terputus. Hal itu sebagai optimalisasi dan efisiensi pengawasan dari rakyat kepada para pemangku jabatan tersebut.

### **1. Demokrasi Sosial**

Setelah sekian lama (menurut beberapa literatur 350 tahun lamanya) dijajah oleh kaum kolonial, para pemimpin dan rakyat Indonesia sangat mendambakan negara hukum yang demokratis. Negara itu didambakan dengan bentuk republik yang didasari kedaulatan rakyat. Tetapi kedaulatan rakyat atau demokrasi yang didambakan bukanlah seperti yang dikonsepsikan oleh Rousseau, yang berawal dari paham individualisme sehingga pada akhirnya cenderung

bersifat liberal. Demokrasi atau kedaulatan rakyat yang dicita-citakan adalah yang berdasarkan kolektivisme dan kekeluargaan, sebagaimana corak hidup dalam keseharian masyarakat. Hal ini sekaligus bukti bahwa Indonesia berusaha terus untuk melawan imperialisme dan kapitalisme barat, yaitu dengan cara tidak menerapkan apa yang menjadi cikal bakal kedua hal tersebut.<sup>71</sup>

Revolusi Prancis 1789 yang terkenal sebagai sumber demokrasi barat, memiliki trilogi “kemerdekaan, persamaan dan persaudaraan” ternyata tidak dapat dilaksanakan didalam praktik. Hal itu disebabkan oleh karena Revolusi Prancis meletus sebagai revolusi individuil untuk memerdekakan orang-seorang dari ikatan feodalisme.<sup>72</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka konsekuensi logisnya adalah demokrasi yang terjadi hanya difokuskan pada hak-hak sipil-politik, tetapi tidak dalam hak ekonomi-sosial-budaya. Pada bidang politik, telah terjadi persamaan sebagaimana prinsip dasar dari demokrasi, tetapi dalam bidang ekonomi masih terjadi pertentangan antar kelas karena semangat individualisme tersebut membawa efek kapitalisme yang tumbuh subur. Maka demokrasi politik yang semacam itu dipandang tidak sesuai dengan cita-cita Indonesia yaitu terciptanya nilai-nilai peri-kemanusiaan dan peri-keadilan. Para pendiri bangsa ini beranggapan bahwa apabila demokrasi politik tidak didukung oleh demokrasi ekonomi, maka sama saja artinya Indonesia belum merdeka, sebab persamaan dan

---

<sup>71</sup> Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita*. Panji Masyarakat, Jakarta. 1960. Hlm. 22

<sup>72</sup> *Ibid*



persaudaraan tidak akan tercapai. Maka dari itu dipilihlah suatu konsep yang dinamakan demokrasi sosial.

Demokrasi sosial yang dimaksud diatas meliputi seluruh lingkungan hidup yang menentukan nasib manusia. Cita-cita keadilan sosial yang terpajang di dasar negara, dijadikan program untuk dilaksanakan didalam praktik hidup nasional dikemudian hari. Menurut Hatta, terdapat tiga sumber yang menyebabkan demokrasi sosial itu terbentuk.<sup>73</sup> *Pertama*, paham sosialis barat, karena peri-kemanusiaan dan persamaan derajat yang ditujunya. *Kedua*, ajaran Islam, yang menuntut kebenaran dan keadilan Ilahi dalam masyarakat serta persaudaraan antara manusia sebagai makhluk Tuhan. *Ketiga*, pengetahuan bahwa kehidupan masyarakat Indonesia didasari oleh kolektivisme.

Negara-negara Indonesia pada zaman dahulu adalah negara feodal yang dikuasai oleh raja dengan sistem otokrasi. Walaupun begitu, sistem demokrasi sebagai corak khas Indonesia tetap tumbuh didalam desa-desa dan hidup sebagai adat-istiadat. Bukti ini menunjukkan bahwa demokrasi Indonesia telah ada sejak lama dan bertahan kuat meski terus digempur budaya feodal kerajaan dan penjajahan. Analisa sosial menunjukkan, bahwa yang menjadi faktor bertahannya hal tersebut adalah mengenai hak kepemilikan tanah, karena tanah merupakan faktor produksi yang paling penting. Walaupun diterjang badai feodal, namun di pedesaan hak kepemilikan atas tanah tidak dapat dimiliki oleh orang-perseorangan, melainkan

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, Hlm. 24

milik masyarakat desa. Dalam sejarah sosial di benua Barat, pada zaman feodal kepemilikan tanah adalah dasar kemerdekaan dan kekuasaan. Barang siapa yang hilang haknya atas tanah maka hilanglah kemerdekaannya. Ia terpaksa menggantungkan diri kepada orang lain, dan menjadi budak dari tuan tanah.<sup>74</sup>

Berdasarkan hal diatas, maka apabila orang-perseorangan ingin menggarap potensi ekonomi tanah tersebut, maka diperlukan persetujuan kaumnya. Kelanjutan dari hal tersebut adalah tumbuhnya budaya gotong royong. Gotong royong bukan hanya dilakukan untuk hajat hidup orang banyak atau yang dalam sistim yuridis barat disebut hukum publik, melainkan juga dalam hal pribadi atau privat seperti mendirikan rumah, mengerjakan sawah, mengantar mayat ke kubur, dan lain-lain.

Adat hidup semacam itu membawa kebiasaan bermusyawarah, dan segala hal yang dimusyawarahkan baru dapat diputuskan apabila telah mencapai kata sepakat. Hal tersebut didalam konsep Islam dikenal dengan Musyawarah mufakat. Kebiasaan musyawarah tersebut menimbulkan suatu institusi rapat pada tempat tertentu, dibawah pimpinan kepala desa dengan anggota semua orang dewasa di desa tersebut berhak untuk ikut.

Terdapat dua hal lainnya yang menurut Hatta merupakan produk asli demokrasi Indonesia. Yaitu hak untuk mengadakan protes bersama terhadap peraturan-peraturan raja atau pemimpin yang dirasa tidak adil dan hak untuk menyingkir dari daerah kekuasaan raja apabila ia merasa

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, Hlm. 25

tidak lagi senang untuk tinggal disana. Hal inilah yang menurut Hatta merupakan cikal bakal dari hak individu untuk menentukan nasib sendiri. Hak mengadakan protes bersama biasa dilakukan dengan cara mendatangi secara beramai-ramai rumah atau alun-alun didepan rumah raja atau pemimpin dan duduk disitu selama beberapa waktu tanpa melakukan apapun. Ini merupakan suatu cara demonstrasi damai. Hal tersebut sangat jarang dilakukan karena mengingat sifat rakyat dahulu yang sabar dan suka menurut. Apabila hal tersebut dilakukan maka hal tersebut akan menjadi pertimbangan bagi penguasa untuk mengkoreksi keputusannya.

Kelima hal tersebut: gotong royong, rapat, mufakat, hak mengadakan protes dan hak untuk menyingkir dari daerah kekuasaan raja itulah yang merupakan sendi dari demokrasi sosial. Memang disadari tidak semua hal dapat langsung diterapkan dalam skala bernegara, tetapi setidaknya hal tersebut dapat menjadi dasar dan landasan berpikir.<sup>75</sup>

Dalam segi politik dilaksanakan sistem perwakilan rakyat dengan musyawarah, berdasarkan kepentingan umum. Demokrasi desa yang begitu kuat hidupnya juga merupakan dasar untuk konsep otonomi daerah, sebagai cermin dari prinsip pemerintahan dari yang diperintah. Dalam segi ekonomi, semangat gotong royong tercermin dalam konsep koperasi sebagai dasar perekonomian rakyat. Dan dalam segi sosial diadakan jaminan berupa hak warga negara untuk perkembangan kepribadian manusia. Manusia bahagia, sejahtera dan susila menjadi

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, hlm. 27

tujuan negara.<sup>76</sup> Atau yang kini dikenal dengan konsep perlindungan Hak Asasi Manusia.

## 2. Demokrasi Partisipatoris atau Demokrasi Partisipasif

Pada masa kontemporer atau dewasa ini, demokrasi sosial yang diklaim sebagai demokrasi asli dari budaya Indonesia, terus mengalami pergerusan. Ada banyak faktor yang menyebabkan hal tersebut, satu diantaranya adalah masalah pemerataan kesejahteraan sosial yang dirasa menimbulkan kesenjangan antara satu daerah dengan daerah lainnya. Hal ini terjadi karena faktor geografis dan sosial-budaya Indonesia yang sangat luas dan majemuk. Sehingga apabila suatu norma telah dipositifkan menjadi suatu peraturan, maka hal itu berlaku mutlak untuk seluruh daerah di Indonesia. Tak jarang hal ini menimbulkan kemudharatan karena penyeragaman ini menekan kemajuan dan perbedaan-perbedaan yang ada. Sebagai contoh, kehidupan masyarakat tepi pantai (kampung nelayan) akan berbeda gaya hidup serta kebutuhan hidupnya dengan masyarakat pegunungan (yang rata-rata biasanya berprofesi sebagai petani). Ditambah dengan kemajuan adat istiadat serta budaya yang telah mengakar pada tiap-tiap kelompok masyarakat.

Begitu pula apabila kita membahas mengenai demokrasi di Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai *grundnorm* atau norma dasar dari seluruh peraturan perundang-undangan yang ada, telah menyebutkan bahwa kedaulatan tertinggi di Indonesia terletak di tangan

---

<sup>76</sup> *Ibid*

rakyat.<sup>77</sup> Sehingga berdasarkan konsep demokrasi seperti yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, maka Indonesia memakai konsep demokrasi konstitusional. Sedangkan untuk menentukan model demokrasi yang diterapkan, Indonesia pernah menerapkan demokrasi langsung dan pernah juga menerapkan demokrasi tidak langsung. Demokrasi langsung dilaksanakan dengan cara pemilihan umum yang demokratis, sedangkan demokrasi tidak langsung dilaksanakan dengan cara rakyat memilih para wakilnya untuk duduk di lembaga perwakilan dan selanjutnya mempercayakan urusan-urusan negara kepada wakilnya tersebut.

Sejatinya, demokrasi yang berbasis kedaulatan rakyat dan melibatkan rakyat secara langsung disebut dengan demokrasi partisipatoris atau demokrasi partisipasif. Demokrasi partisipatoris tersebut dapat menggunakan model langsung maupun tidak langsung (perwakilan), dengan syarat adanya mekanisme pelibatan rakyat secara langsung sebagai pengawas baik secara preventif maupun represif. Sehingga menurut hemat penulis, problem utama demokrasi di Indonesia bukanlah pada pembahasan apakah menggunakan demokrasi langsung atau tidak langsung, akan tetapi bagaimana agar jarak antara wakil (atau calon) yang dipilih dengan rakyat sebagai konstituante tidak terlalu jauh. Sehingga pengawasan yang dilakukan oleh rakyat dapat dilaksanakan dengan optimal. Karena situasi politik-hukum Indonesia saat ini (baik menggunakan demokrasi langsung maupun demokrasi tidak langsung) rakyat sangat bergantung kepada lembaga perwakilan,

---

<sup>77</sup> Lihat Pasal 1 ayat 2 UUD NRI 1945

maka penulis juga akan membahas mengenai lembaga perwakilan ini sebagai bagian tersendiri, agar semakin memperkaya khazanah teori sebagai landasan berfikir dalam penulisan kali ini.

Pada dasarnya, teori perwakilan amat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam zaman modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan ketika pengkajian difokuskan pada masalah perwakilan ini. *Pertama*, menyangkut pengertian pihak yang diwakili. *Kedua*, berkenaan dengan pihak yang mewakili. Dan *ketiga*, berkaitan dengan bagaimana hubungan serta kedudukannya.<sup>78</sup>

Heinz Eulau dan John Whalke mengadakan klasifikasi perwakilan ini ke dalam tiga pusat perhatian, dijadikan sebagai sudut kajian yang mengharuskan adanya “wakil”, yaitu:

1. adanya partai,
2. adanya kelompok, dan
3. adanya daerah yang diwakili.

Dengan demikian adanya klasifikasi yang demikian, maka akan melahirkan tiga jenis perwakilan, yaitu perwakilan politik (*political representative*), perwakilan fungsional (*functional representative*) dan perwakilan daerah (*regional representative*).<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008. hlm. 41

<sup>79</sup> *Ibid.*

Secara historis, munculnya perwakilan merupakan dampak dari pelaksanaan sistem feodal, khususnya yang berlaku di Inggris dan Perancis. Di sini awalnya hanya dikenal perwakilan fungsional sebab pada umumnya yang menjadi wakil pada waktu itu adalah orang-orang yang direkrut melalui sistem pengangkatan berdasarkan perbedaan kelas-kelas yang ada di dalam masyarakat. Tetapi kemudian, di dalam negara-negara modern seperti Amerika Serikat dan lain-lainnya dengan menganut prinsip persamaan, perwakilan berdasarkan sistem pengangkatan ini tidak dipergunakan karena dirasakan tidak sesuai dengan sistem demokrasi dianut. Sehingga dalam prakteknya hanya tinggal dua macam perwakilan, yaitu perwakilan politik dan perwakilan daerah.<sup>80</sup>

Munculnya pihak yang diwakili sebagaimana telah diutarakan di atas membawa konsekuensi terhadap keberadaan pihak yang mewakili (si wakil). Hal ini akan membawa suatu pengaruh tatkala diartikan kedudukan si wakil di lembaga perwakilan dalam hubungan dengan pihak yang diwakilinya. Untuk hal ini ada yang berpendapat bahwa lembaga perwakilan rakyat dan para pemilihnya adalah jabatan. Orang yang mendapati jabatan dimaksud adalah sebagai yang mewakili dan bertindak atas nama jabatan yang dipikulnya. Dengan demikian, hubungan antara si wakil dengan pihak yang diwakili menjadi tidak jelas, seakan-akan hubungan di antara kedua pihak tersebut hanya sebatas saat pemilihan si wakilnya saja.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> *Ibid.*

Menurut Leon Duguit, dasar adanya jalinan hubungan antara pemilih (rakyat) dengan wakilnya adalah keinginan untuk berkelompok, yang disebut solidaritas sosial sebagai dasar lahirnya hukum obyektif untuk membentuk lembaga perwakilan. Oleh karena adanya jalinan yang demikian, maka:<sup>82</sup>

- a. Rakyat (kelompok) sebagai yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan badan perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui pemilihan umum yang menjamin terlaksananya “solidaritas sosial”, untuk memungkinkan sebanyak mungkin orang dalam kelompok tersebut untuk menentukan.
- b. Kedudukan hukum daripada pemilih dan yang dipilih adalah semata-mata berdasarkan hukum obyektif, jadi tidak ada persoalan hak-hak dari masing-masing kelompok tersebut, masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat mereka untuk berkelompok dalam negara atas dasar solidaritas sosial.
- c. Dalam melaksanakan tugasnya si wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya bukan karena ada didasarkan pada solidaritas sosial yang mengikat. Jadi walaupun tidak ada sanksinya, tidak mungkin alat perlengkapan negara tertinggi tidak akan melaksanakan tugasnya.

Pandangan Duguit tersebut, sebenarnya sejalan dengan pandangan Belifante yang melihat bahwa perwakilan itu sebagai suatu kompromi antara prinsip demokrasi yang menuntut persamaan hak bagi setiap warga Negara dan prinsip kegunaan yang praktis untuk menyelenggarakan persamaan yang dimaksud. Dalam hal ini, rakyat sama-sama diposisikan sebagai pihak yang tidak mampu melakukan sendiri tugasnya untuk mengambil suatu keputusan, karena itu perlu dibentuk suatu institusi yang dapat mewakili mereka untuk bertindak dalam angka keperluan tersebut.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Eddy Purnama. *Op. Cit.*, Hlm. 42-43

<sup>83</sup> *Ibid.*



Menyangkut dengan hakikat hubungan wakil dengan yang diwakili ada dua teori yang amat terkenal di samping teori-teori lain, yaitu Teori Mandat dan Teori Kebebasan. Kedua teori tersebut merupakan hasil perkembangan pemikiran yang bersifat saling melengkapi terhadap teori sebelumnya. Menurut Teori Mandat memandang bahwa para wakil menempati kursi di lembaga perwakilan atas dasar mandate dari rakyat, yang dinamakan mandataris. Teori yang berkembang oleh J.J. Rousseau dan Pation ini lahir pada waktu saat revolusi dalam perjalanan terpecah menjadi 3 (tiga) macam.<sup>84</sup>

*Pertama*, Mandat Imperatif. Yaitu berarti bahwa hubungan antara wakil dengan orang yang diwakili itu terbatas pada instruksi yang disampaikan oleh orang-orang yang mewakilinya. Wakil tidak diperbolehkan bertindak melampaui mandat yang telah diberikan dengan konsekuensi bahwa jika hal itu dilakukan oleh wakil, maka hal demikian tidak berada pada hubungan yang benar antara wakil dan orang yang memberikan perwakilannya.<sup>85</sup> Untuk adanya suatu jaminan yuridis bagi rakyat agar si wakil tidak bertindak menyimpang dari keinginannya, maka lembaga recall merupakan benteng dipergunakan untuk menjaga pola hubungan imperative ini. Lembaga recall ini dimaksudkan untuk dapat menarik kembali si wakil bila terbukti aktivitasnya tidak sesuai dengan keinginan rakyat yang diwakilinya. Konsepsi seperti ini pada dasarnya tidak efisien dan dapat menghambat peranan lembaga perwakilan, karena para wakil setiap saat jika ingin

---

<sup>84</sup> Eddy Purnama. *Op.Cit.*, Hlm. 44

<sup>85</sup> Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia: 2007*, Penerbit Pustaka Pelajar dikutip dari <http://king-andrias.blogspot.com/2012/04/materi-kuliah-teori-perwakilan.html> diakses: Kamis, 19 November 2015 Pukul 04.25 WIB

bertindak harus terlebih dahulu menunggu intruksi dari pihak yang diwakilinya.<sup>86</sup>

*Kedua*, Menyadari kelemahan dari ajaran di atas, kemudian Abbe Sieyes (Perancis) dan Black Stone (Inggris) mengemukakan suatu ajaran Mandat Bebas. Ajaran ini melihat bahwa para wakil yang duduk di dalam lembaga perwakilan tidak terikat dengan para pemilih, karena setiap wakil yang dipilih dan duduk di situ adalah orang-orang yang telah dipercaya dan memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya. Oleh karena itu, si wakil tidak terikat dengan instruksi-instruksi dari para pemilihnya dan tidak dapat ditarik kembali oleh mereka. Dalam konsepsi seperti ini terlihat bahwa antara si wakil dengan yang diwakili tidak terdapat hubungan secara hukum, di sini si wakil hana dibebani tanggung jawab politik semata yang memberi konsekuensi bila aktivitas si wakil tidak dapat memuaskan pihak yang diwakili, maka si wakil tersebut tidak mempunyai peluang untuk dipilih kembali.<sup>87</sup>

*Ketiga*, Mandat Representatif. teori ini mengatakan bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, dimana yang diwakili memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk minta pertanggungjawabannya. Yang bertanggung jawab justru adalah lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

---

<sup>86</sup> Eddy Purnama. *Op.Cit.*, Hlm. 44

<sup>87</sup> *Ibid.*

Perkembangan teori mandate yang demikian melahirkan rasa yang kurang puas bagi para pemikir lainnya, kerana dianggap teori tersebut belum memiliki landasan yang kuat tentang kebebasan hukum dari lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab itu, lahir Teori Organ yang dipelopori oleh Von Gierke (Jerman). Ajaran ini melihat bahwa Negara merupakan suatu organisme yang memiliki alat-alat perlengkapan dengan fungsi sendiri-sendiri dan saling ketergantungan. Lembaga perwakilan rakyat sebagai salah satu alat perlengkapan dimaksud bebas berfungsi sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam konstitusi atau UUD, karena itu setelah rakyat memilih wakil-wakilnya untuk menempati lembaga perwakilan, mereka tidak perlu lagi mencampuri kewenangan lembaga perwakilan tersebut.<sup>88</sup>

Perkembangan teori tersebut kemudian mendapat dukungan dari Paul Laband dan George Jellinek. Menurut Laband hubungan antara si wakil dengan yang diwakili secara hukum tidak perlu dipersoalkan, karena rakyat dan lembaga perwakilan adalah organ yang diatur oleh UUD dan masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri. Rakyat memiliki hubungan hukum dengan lembaga perwakilan, yaitu memilih dan membentuk lembaga perwakilan, yang memilih dan membentuk lembaga tersebut, setelah institusi itu terbentuk maka ia langsung bertindak sesuai dengan fungsi yang telah ditentukan. Dengan demikian, rakyat tidak perlu lagi ikut campur tangan di dalamnya. Selanjutnya Jellinek mengutarakan bahwa rakyat merupakan organ primer. Tetapi karena organ ini tidak dapat menyatakan kehendaknya

---

<sup>88</sup> Eddy Purnama. *Op.Cit.*, Hlm. 46-47

sendiri, sehingga harus dilaksanakan melalui organ sekunder, yaitu lembaga perwakilan. Dalam hal ini juga hubungan antara si wakil dengan yang di wakilinya tidak perlu dipermasalahkan dari segi hukum.<sup>89</sup>

Menurut pandangan Gilbert Abcarian<sup>90</sup> ada empat macam karakter hubungan antara wakil dengan yang diwakili. Apabila si wakil bertindak bebas menurut pertimbangan sendiri tanpa instruksi dari yang diwakili maka si wakil berada dalam karakter “*trustee*” (wali). Tetapi jika si wakil melaksanakan tugas melalui intruksi dari yang diwakili, maka karakternya di sini adalah sebagai “*Delegate*” (utusan). Si wakil menurut karakter “*politico*” bila dia mengemban kedua karakter di atas (kadang sebagai wali kadang sebagai utusan). Namun bila si wakil bertindak sesuai dengan program induk organisasinya maka dalam hal ini dia dianggap sebagai “partisan”. Menyangkut hubungan antara si wakil dengan yang diwakili, Hoogerwerf juga memperkenalkan 5 (lima) model, tetapi tiga dari lima model yang diberikan terdapat persamaan dengan tipe yang diperkenalkan oleh Gilbert Abcarian. Kemudian dua model lainnya, yaitu model kesatuan dan diversifikasi. Menurut model kesatuan, anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari seluruh rakyat. Dalam model diverifikasi anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok territorial, sosial dan politik tertentu.

Dalam konstitusionalisme negara-negara modern, di mana penyelenggaraan pemerintahan berdasar pada sistem demokrasi

---

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*

perwakilan, senantiasa menuntut si wakil untuk berjalan di atas pilar nasionalisme, sehingga si wakil harus selalu mengedepankan kepentingan rakyat yang lebih luas daripada kepentingan individu atau kelompok. Dengan demikian, lembaga perwakilan menjadi penting bagi pemerintah demokratis, tetapi tidak identik dengan demokrasi itu sendiri. Karena lembaga perwakilan bias tidak berfungsi, dan hanya nilai nominal saja. Demokrasi tidak hanya bergantung pada adanya lembaga perwakilan, tetapi sejauh menyangkut lembaga hal yang terpenting adalah bagaimana lembaga itu terbentuk dan bagaimana lembaga itu terbentuk dan bagaimana pula lembaga dimaksud bekerja.

#### **D. Pandangan Islam tentang Demokrasi**

Dalam memandang ataupun mengkaji sesuatu, terdapat dua jenis pendekatan yang bisa digunakan. Begitu pula apabila kita ingin mengkaji pandangan Islam tentang demokrasi, maka akan muncul dua pendekatan pula, yaitu melalui normatif dan empiris. Melalui pendekatan normatif, maka akan dikaji pandangan para cendekiawan muslim mengenai nilai-nilai demokrasi dengan sudut pandang ajaran Islam. Sedangkan melalui pendekatan empiris, maka akan dikaji pandangan para cendekiawan muslim dalam menganalisis implementasi demokrasi dalam praktik politik dan ketatanegaraan.

Menurut Buya Syafii Maarif, pada dasarnya gagasan politik utama dalam Alquran adalah konsep *Syura*. Jika konsep *syura* itu telah terimplementasi melalui konsep demokrasi, maka sesungguhnya demokrasi

yang seperti itu telah mendekatkan cita-cita politik Qurani, sekalipun ia tidak selalu identik dengan praktik demokrasi barat.<sup>91</sup>

*Syura* secara etimologi berarti keindahan atau dapat dikonsepsikan sebagai mengeluarkan sesuatu yang indah. Kata tersebut berasal dari bahasa arab, yang kemudian digunakan sebagai istilah untuk menggambarkan bagaimana etika dalam membahas suatu persoalan bersama. Etika yang dimaksud adalah dengan kelembutan, kesopanan, jauh dari sifat kasar dan keras hati, hal itu akan membuat suasana forum atau majelis yang terdapat pihak-pihak berlawanan pendapat pun dapat saling menghormati dan berpikir jernih, sehingga bisa menghasilkan suatu kesepakatan atau mufakat. Sebagaimana firman Allah dalam surat Ali Imran (3) ayat 159 yang berbunyi:<sup>92</sup>

“Karena rahmat Allah, kamu bersikap lunak kepada mereka, sekiranya kamu keras dan kasar niscaya mereka akan menjauhimu. Karena itu maafkanlah dan mohonlah ampun bagi mereka. Ajaklah mereka bermusyawarah tentang suatu persoalan. Bila kamu telah memutuskan untuk melakukan sesuatu, bertawakallah kepada Allah. Allah sangat cinta kepada orang-orang yang bertawakal.”

Mengenai defenisi *Syura* secara terminologi, menurut Buya Hamka dalam *Tafsir Al-Azhar* tidak terdapat informasi secara detail dalam Al-quran dan Hadits tentang bagaimana cara melakukan *Syura*.<sup>93</sup> Agar tercapai suatu pemahaman yang lebih terarah, akan dikemukakan defenisi tentang *Syura* yang oleh Muhammad Abdul Qadir Abu Faris diartikan sebagai pemutarbalikan berbagai pendapat dan arah pandangan yang dikemukakan tentang suatu masalah, termasuk pengujiannya dari kaum cendekia, sehingga mendapati

<sup>91</sup> Ahmad Syafii Maarif, *Islam Politik dan Demokrasi di Indonesia*. Dalam Bosco Carcallo dan Dasrizal (Editor), *Aspirasi Ummat Islam Indonesia*. Leppenas, Jakarta. 1993. Hlm. 47-55

<sup>92</sup> *Quran Karim dan Terjemahan Isinya*. UII Press, Yogyakarta. 2010. Hlm. 124

<sup>93</sup> Hamka, *Tafsir Al-Azhar*. Pustaka Panjimas, Jakarta. 2000. Juz IV hlm. 133-134

suatu gagasan yang baik dan benar, serta dapat mencerminkan konklusi yang paling baik.<sup>94</sup>

Meskipun terdapat beberapa kemiripan antara konsep *Syura* dan demokrasi, namun terdapat hal-hal yang berbeda secara prinsipal. Maka penulis ingin membahas apa saja perbedaan antara konsep *Syura* yang didasari Al-Quran dan Hadits dibandingkan dengan konsep demokrasi barat pada umumnya dan demokrasi Indonesia pada khususnya. Adapun perbedaan-perbedaan tersebut menurut penulis terbagi kedalam 3 variabel, yaitu Objek perkara yang menjadi pembahasan, siapa saja (subjek) yang berhak ikut membahas dan mekanisme pengambilan suara.

*Pertama*, Objek perkara yang menjadi pembahasan. Yaitu hal-hal apa saja yang patut untuk diputuskan secara bersama demi tercapainya kemaslahatan umat. Dalam demokrasi tidak terdapat ketentuan jelas dan detail mengenai apa saja yang harus diputuskan bersama, secara umum yang menjadi pembahasan adalah jika hal tersebut bukan merupakan kepentingan pribadi atau dianggap sebagai kepentingan bersama. Namun dalam *Syura*, objek perkara yang berhak untuk dibahas bersama adalah perkara yang belum jelas dan kontemporer. Sehingga urusan yang menyangkut agama terutama yang telah diatur dalam Syariat secara jelas, tidak bisa untuk dibahas secara musyawarah sebab seluruh Umat harus patuh dan tunduk secara mutlak. Adapun maksud dari kontemporer yaitu hal-hal terbaru yang belum pernah dibahas sebelumnya, atau dapat juga hal-hal yang telah dibahas sebelumnya namun disesuaikan kembali dengan konteks terbaru yang ada.

---

<sup>94</sup> Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, *Hakikat Politik Islam*. PLP2M, Yogyakarta. 1987. Hlm, 98. Yang disadur kembali oleh Ahmad Hakim dan M. Thalhah, *Politik Bermoral Agama: Tafsir Politik Hamka*. UII Press. Yogyakarta. 2005. Hlm. 47

Pandangan tersebut diperkuat dengan sebuah hadits yang mengatakan bahwa “*Kamu sekalian lebih tahu tentang berbagai urusan duniamu*”.<sup>95</sup> Sehingga dalam hal ini jelas terlihat bahwa *Ijtihad* dapat dipakai dalam urusan duniawi. Hal ini bukan berarti bahwa Islam hanya mengatur urusan keagamaan atau Tauhid semata tanpa mengatur hal-hal duniawi, tetapi untuk urusan duniawi Islam hanya memberikan prinsip-prinsip dan nilai-nilai sehingga memberikan keleluasaan kepada manusia untuk menggunakan akal. Sehingga pemikiran sekularisme sangatlah tidak tepat jika dimanifestasikan dalam suatu negara Islam. Karena ajaran Islam telah dijamin oleh Allah akan kebenarannya yang bersifat universal (tidak terbatas ruang dan waktu) dan sudah sempurna.<sup>96</sup> Hadits tersebut juga sebagai tanda bahwa mengenai tatacara pelaksanaan *Syura* adalah tergantung dan berkaitan dengan keadaan zaman dan tempat dilaksanakannya, yang akan dibahas lebih lanjut pada dua variable berikutnya. Sehingga Hasil dari musyawarah yang dilakukan bersama tersebut benar-benar sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh kemaslahatan bersama.

*Kedua*, tentang subjek atau siapa saja yang berhak untuk ikut dalam pembahasan. Dalam demokrasi yang didasarkan prinsip persamaan, berlaku asas *One Man One Vote*, sehingga siapa saja tanpa melihat latar belakangnya memiliki hak yang sama untuk bersuara. Sedangkan dalam konsep *Syura*, sebenarnya tidak ada aturan pasti sehingga diserahkan kepada manusia untuk menentukannya. Tetapi dalam praktiknya, anggota-anggota musyawarah adalah orang-orang yang dianggap memiliki kecakapan untuk memecahkan

---

<sup>95</sup> Diriwayatkan oleh Imam Muslim No. 2362

<sup>96</sup> Lihat Surah Al-Maidah (5) ayat 3



suatu permasalahan. Sehingga lahirlah konsep *Ahlul Halli wal 'Aqdi* yang kemudian diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Islam.

Pandangan tersebut didasari dengan perkataan Rasul (Hadits) yang menyebutkan “*Apabila diserahkan suatu urusan kepada yang bukan ahlinya, nantikanlah saat kehancuran*”.<sup>97</sup> Sebenarnya hadist ini secara prinsipil juga telah diterapkan dalam konsep demokrasi, terutama dalam model demokrasi perwakilan. Akan tetapi dalam model tersebut orang yang dianggap sebagai perwakilan juga belum tentu memiliki kecakapan untuk memecahkan suatu permasalahan, terutama dalam badan legislatif (DPR) yang dipilih berdasarkan mayoritas suara, bukan berdasarkan kecakapan. Sehingga muncul perbedaan berikutnya yaitu dalam demokrasi orang yang berwenang untuk ikut dalam pembahasan telah ditentukan melalui peraturan dan bersifat mengikat, dan secara umum orang tersebut dipilih berdasarkan suara mayoritas. Baik melalui pemilu maupun para petinggi negara yang akan dipilih oleh DPR melalui mekanisme voting. Sedangkan dalam Islam, ahli yang dianggap cakap didasarkan oleh kebutuhan untuk mencapai kemaslahatan umat.

*Ketiga*, mekanisme pengambilan keputusan. Dalam konsep demokrasi, keputusan dianggap sah apabila didukung oleh mayoritas atau bahkan hanya didukung 50 % + 1 dari total suara. Sedangkan dalam *Syura*, keputusan yang dianggap sah adalah apabila forum musyawarah telah mencapai kata *mufakat* terhadap keputusan tersebut. Hal ini memiliki implikasi-implikasi tersendiri, dalam konsep demokrasi tak jarang dijumpai terdapat pihak-pihak yang tidak puas terhadap keputusan yang diambil. Karena jika didasarkan pada suara mayoritas, selalu terdapat minoritas-minoritas yang akan kalah, yang kemudian

---

<sup>97</sup> Diriwayatkan oleh Bukhari No. 6015

minoritas tersebut tidak mau terlibat dan mendukung keputusan yang telah diputuskan. Tetapi dalam konsep *Syura*, setelah berakhirnya forum dan didapatkan suatu keputusan, semua pihak merasa puas dan ikut bertanggung jawab mendukung keputusan yang dibuat. Karena konsep musyawarah mufakat meniscayakan semua pendapat yang didasari argumen rasional dan semangat untuk mencari apa yang benar, bukan siapa yang benar.

Melalui perbedaan-perbedaan tersebut terlihat konsep *Syura* lebih bermanfaat dibanding dengan konsep demokrasi. Namun sebenarnya, konsep tersebut dapat diaplikasikan secara bersamaan. Karena sejatinya konsep *Syura* hanya mengatur mengenai prinsip-prinsip dasar, untuk bagaimana tata cara dan mekanisme pelaksanaannya diserahkan kepada kebijaksanaan masing-masing umat dengan menyesuaikan keadaan tempat dan zaman. Sehingga tidak menutup kemungkinan untuk menjalankan konsep demokrasi dengan prinsip-prinsip *Syura* sebagai landasannya.

Rasulullah SAW yang segala perkataan dan perbuatannya merupakan contoh ideal untuk ditiru atau yang biasanya disebut *Sunnah* atau *Hadist* telah mencontohkan bagaimana beliau dapat mempertahankan penerapan *Syura* secara konsisten. Rasulullah SAW menerapkan *Syura* agar terciptanya mufakat diantara umat muslim demi terwujudnya kemaslahatan umat, bahkan ketika hasil musyawarah tersebut berakibat kekalahan kaum muslimin dalam perang Uhud, Beliau tidak menyiratkan kekecewaan dan penyesalan sedikit pun. Rasulullah SAW hanya menyesali ketidak-patuhan dan ketidak-disiplinan kaum muslimin sehingga Allah menegur mereka melalui salah satu ayat dalam surat Ali Imran.

*Syura* atau musyawarah menjadi pokok dalam pembangunan masyarakat dan negara Islam. Hal ini sesuai dengan perintah Allah melalui *Kalamallah* dalam surat Asy-Syura ayat 38 yang mengandung arti:<sup>98</sup>

“Mereka yang selalu mematuhi ajakan Tuhannya, mendirikan shalat dan persoalan mereka diselesaikan dengan musyawarah di kalangan mereka, mereka selalu menafkahkan sebagian rezeki yang Kami berikan.”

Dalam ayat tersebut ditegaskan satu hal, yakni bahwa shalat sebagai tanda pertama dan utama dari iman, yang merupakan masa berhubungan dengan Tuhan yang memang berat untuk mengerjakannya, kecuali bagi orang-orang yang hatinya khusu'. Meskipun orang itu berbuat baik dengan sesama, kalau dia tidak mendirikan shalat, terbuktilah bahwa hubungannya dengan Tuhannya tidak baik. Dan ditambah lagi oleh contoh teladan Nabi SAW dalam mengerjakan shalat secara berjama'ah dan berjum'ah. Maka sejalan dengan menguatkan hubungan dengan Tuhan, manusia dapat pula hubungan dengan sesama, khususnya sesama manusia yang beriman, maka turunlah lanjutan ayat tersebut, yakni “*wa amruhum syura bainahum*”, sebab sudah jelas bahwa urusan itu ada yang bersifat pribadi, dan ada yang mengenai kepentingan bersama, supaya ringan sama dijinjing dan berat sama dipikul. Itu sebabnya mengapa ayat ini dipatrikan dengan ujung ayatnya, sebab suatu musyawarah dalam urusan bersama tidak akan mendapatkan hasil yang diharapkan, jika tidak mau menafkahkan sebagian kepunyaan pribadinya untuk kepentingan.<sup>99</sup>

<sup>98</sup> *Quran Karim dan Terjemahan Isinya*. UII Press, Yogyakarta. 2010. Hlm. 873

<sup>99</sup> Hamka, *Tafsir Al-Azhar. Op.Cit.*, juz XXV-XVI. Hlm.36