

**URGENSI SUARA TERBANYAK DALAM PEMILU LEGISLATIF
DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEDUDUKAN ANGGOTA PARTAI
POLITIK DI PARLEMEN**

TESIS



OLEH:

NAMA MHS. : ASPANI SUPANDI, SH
NO. POKOK MHS. : 16912007
BKU : HUKUM TATA NEGARA

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM MAGISTER FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2020



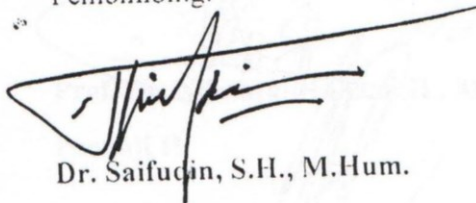
**URGENSI SUARA TERBANYAK DALAM PEMILU LEGISLATIF
DAN IMPILIKASINYA TERHADAP KEDUDUKAN ANGGOTA PARTAI
POLITIK DI PARLEMEN**

Oleh:

Nama Mhs. : Aspani Supandi. SH
No. Pokok Mhs. : 16912007
BKU : Hukum Tata Negara

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada
Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis


Pembimbing:


Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta. 10 Pebruari 2020

Mengetahui

Ketua Program Studi Ilmu Hukum
Program Magister Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia


Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**URGENSI SUARA TERBANYAK DALAM PEMILU LEGISLATIF
DAN IMPILIKASINYA TERHADAP KEDUDUKAN ANGGOTA PARTAI
POLITIK DI PARLEMEN**

Oleh:

Nama Mhs. : **Aspani Supandi, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **16912007**
BKU : **Hukum Tata Negara**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan **LULUS** pada Kamis, 20 Februari 2020
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing:

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 20 Februari 2020

Anggota Penguji :

Penguji I:

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

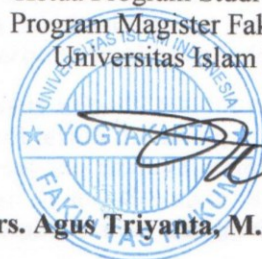
Yogyakarta, 20 Februari 2020

Penguji II:

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Yogyakarta, 20 Februari 2020

Mengetahui
Ketua Program Studi Ilmu Hukum
Program Magister Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Hai orang-orang yang beriman, ta’atilah Allah SWT dan ta’atilah Rasul (Nya), dan Ulil Amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikan lah ia kepada Allah SWT(AI Quran) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah SWT dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”
(QS An-Nisa: 59).

“Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran”. (QS An Nahl: 90).

Tesis ini Kupersembahkan untuk:

**almamaterku tercinta, Program Studi Ilmu Hukum, Program
Magister Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta. Dan Rasa Hormatku dan Terima Kasihku Kepada
Semua Keluargaku tercinta.**

**Kedua Orangtuaku Bapak (H. Maas Sobirin) dan Ibu (Hj. Jusni) Semoga Allah
melimpahkan Keberkahan dan rahmatNya selalu. Serta untuk Istri (Hikmatus
Solikhah) dan Anakku (Azkiara Naureen Alisha), Adik-Adikku (Martin Azia,
Rani Devita Sari dan Beni Irawan) semoga kalian menjadi orang yang
berguna bagi bangsa/negara dan agama.**

**Persembahan Khusus Kepada Makhluk Mulia yang dengan mengingatnya
pikiranku menjadi jernih mendengar suaranya hatiku menjadi terharu
mendapat kasih sayang darinya membuatku menjadi setegar sekarang
merekalah Bapak dan Ibuku. Aku sadar seberapa pun tinggi pendidikan yang
kutempuh, Kalian adalah GURU pertama Bagiku.**

PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Aspani Supandi, SH.

NPM : 16912007

Adalah benar mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul: **“URGENSI SUARA TERBANYAK DALAM PEMILU LEGISLATIF DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEDUDUKAN ANGGOTA PARTAI POLITIK DI PARLEMEN”**. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ini benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penulisannya patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan pedoman penulisan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat).
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini adalah pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hak di atas (terutama pernyataan butir nomor 1 dan 2) saya sanggup menerima sanksi, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta

Pada Tanggal: 20 Februari 2020

Yang Membuat Pernyataan,



Aspani Supandi, SH.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum wr. wb

Pertama-tama disampaikan Puji Syukur kehadiran Allah SWT, berkat pertolongan dan hidayah Allah terhadap hamba-Nya yang sedang mengarungi lautan ilmu-Nya, Tugas Akhir (Tesis) ini Alhamdulillah akhirnya dapat terselesaikan meskipun sangat sederhana dan jauh dari sempurna. Shalawat beriringan salam juga dipersembahkan kepada Nabi besar Muhammad SAW yang telah membawa kabar tentang pentingnya ilmu bagi kehidupan di dunia dan di akhirat kelak. Tesis ini merupakan salah satu syarat untuk menempuh ujian tingkat akhir Studi Ilmu Hukum pada Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Selesainya penulisan tesis yang berjudul “Urgensi Suara Terbanyak dalam Pemilu Legislatif dan Implikasinya terhadap Kedudukan Anggota Partai Politik di Parlemen”, tentunya tidak lepas dari bantuan berbagai pihak yang dengan tekun dan sabar membimbing penulis, maka pada kesempatan ini penyusun haturkan rasa terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak Fathul wahid, S.T., M.Sc., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk dapat mengenyam pendidikan di Kampus tercinta.
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Kaprodi Ilmu Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia beserta jajarannya.

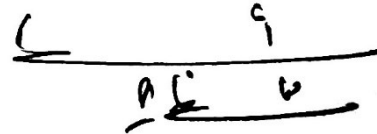
3. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. selaku dosen pembimbing tesis penulis, beribu-ribu terima kasih penulis haturkan atas segala kebaikan, kesabaran, berbagai bantuan, dan telah memberikan waktu dan bimbingan kepada penulis dan memberikan penjelasan terhadap kesulitan yang penulis alami.
4. Kedua orang tua ku, Bapak H. Maas Sobirin dan Ibu Hj. Jusni yang terus memberikan doa, dukungan serta semangat yang terus diberikan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
5. Istriku Hikmatus Solikhah dan anakku Azkiara Naureen Alisha yang telah sangat banyak membantu dan terus memberi semangat dukungan dan pelajaran yang beribu-ribu dalam pembuatan tesis ini saya haturka terima kasih yang sebesar-besarnya.
6. Adik-adikku Martin Azia, Rani Devita Sari dan Beni Irawan yang telah memberikan doa dan dukungan selama penulis mengerjakan Tesis ini.
7. Para Senior di Law Office Musyafah Achmad & Partner (Advokat-Konsultan Hukum), serta teman-teman di Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Sember Nyawa. Terima kasih atas masukan-masukan dan ilmunya.
8. Serta orang-orang yang menyayangi ku serta selalu mendoakanku terima kasih. Semoga doa, kebaikan dan dukungan kalian semua mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT. Aamiin.

Demikian Tesis ini penulis buat, teriring harapan semoga karya ini dapat bermanfaat dan dapat menambah referensi bagi para pecinta Ilmu Hukum Tata Negara. Penulis sangat menyadari bahwa karya ini jauh dari kata sempurna, oleh

karena itu kritik dan saran sangat dibutuhkan guna melengkapi dan untuk menjadikanya lebih baik.

Wassalamu'alaikum wr.wb.

Yogyakarta, 20 Februari 2020
Penulis

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized letters and a horizontal line.

Aspani Supandi, SH.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAK	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kerangka Teori	8
1. Pancasila.....	10
2. Negara Hukum	16
3. Kedaulatan Rakyat	22
E. Metode Penelitian	27
1. Fokus Penelitian	27
2. Bahan Hukum	27
3. Cara Pengumpulan Bahan Hukum	28
4. Pendekatan	28
5. Analisis Data	28
6. Kerangka Tesis	29
BAB II INDONESIA SEBAGAI NEGARA HUKUM BERDASARKAN DEMOKRASI PANCASILA	31
A. Pancasila	31
1. Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa	49
2. Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia	50
3. Nilai-Nilai Pancasila	52
a. Sila Ketuhanan yang Maha Esa	54
b. Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab	55
c. Sila Persatuan Indonesia	58
d. Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh hikmat Kebijakan dalam Permusyawaratan/Perwakilan	62

e. Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia	67
B. Negara Hukum	70
C. Kedaulatan Rakyat	77
D. Pemilu menggunakan suara terbanyak di Indonesia	86
BAB III KEDUDUKAN PARTAI POLITIK DALAM PEMILU DI INDONESIA	94
A. Partai Politik	94
B. Fungsi Partai Politik	99
C. Sistem Pemilu di Indonesia	105
D. Pengaruh Penerapan Pemilu Proporsional Daftar Terbuka	119
BAB IV URGENSI ATAU PENGARUH SUARA TERBANYAK DENGAN KEDUDUKAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR) DAN/ATAU DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DI PARLEMEN	123
A. Deskripsi.....	123
B. Urgensi atau Pengaruh Suara Terbanyak dengan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	131
C. Suara terbanyak dilihat dari sila keempat Pancasila	145
BAB V PENUTUP	164
A. Kesimpulan	164
B. Saran	164
DAFTAR PUSTAKA	166
CURRICULUM VITAE	171

ABSTRAK

Suara terbanyak dalam sistem pemilu di Indonesia masih sangat terkedala dengan besar atau tingginya pengaruh serta peran dari pimpinan organisasi partai politik. Nilai-nilai pancasila, kedaulatan rakyat hingga negara hukum belum tercermin di dalam ketatanegaraan Indonesia untuk dapat membatasi kewenangan serta kepentingan elit partai politik di Indonesia. Hal ini membuat sistem pemilu di Indonesia yang menggunakan sistem proporsional dengan suara terbanyak hanya menjadi “gaung” yang nihil dalam penerapannya serta tidak berpengaruh terhadap anggota DPR/DPRD walau terpilih sekalipun dengan mendapat suara terbanyak masih dapat di gantikan/ di lengserkan oleh kandidat lain. Penulisan ini menggunakan metode penelitian normatif, data penelitian di kumpulkan dengan cara studi dokumen/pustaka dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa suara terbanyak tidak selalu dapat mempertahankan kedudukan anggota legislatif di parlemen karena besarnya kewenangan ketua partai politik yang tidak sejalan dengan prinsip nilai-nilai pancasila, negara hukum serta kedaulatan rakyat.

Kata Kunci : *Urgensi suara terbanyak, pemilu legislatif, partai politik.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar mengikat berdasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal ini lah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada diluar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Oleh karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi¹.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan sendiri berarti kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dan jika kedaulatan yang berada ditangan rakyat maka tujuan dari kekuasaan tersebut demi kepentingan rakyat dan hal ini yang berlaku di Indonesia.

¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, Hlm. 248-249.

Dalam mewujudkan demokrasi tidak ada pilihan lain kecuali dengan memulainya dari sebuah Pemilihan Umum yang bebas, jujur, adil dan kompetitif. Pengalaman pemilu masa pemerintahan Orde Baru sangatlah traumatik bagi masyarakat Indonesia, terutama bagi mereka yang memahami hakikat Pemilu yang demokratis. Proses manipulasi yang dilakukan secara terbuka².

Dengan menyanggah prinsip kedaulatan rakyat ini pula yang mengantarkan bangsa Indonesia untuk menganut sistem demokrasi sebagai metode awal penyelenggaraan negara. Dapat diketahui bahwasanya dalam sistem demokrasi haruslah rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan. Sehingga dalam negara yang berlandaskan sistem demokrasi modern yang hanya dapat dilakukan dengan cara demokrasi perwakilan yang hal tersebut membutuhkan adanya lembaga negara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai penyanggah kedaulatan rakyat yang bertindak untuk dan atas nama rakyat yang memilihnya.

Kedudukan anggota DPR/DPRD sewaktu-waktu bisa saja digantikan oleh orang lain dengan alasan PAW (Pergantian Antar Waktu), walaupun sebenarnya atau sejatinya anggota DPR/DPRD yang digantikan tersebut bukanlah dipilih langsung atau bahkan tidak mendapatkan suara terbanyak dalam pertarungan hasil pemilu yang telah dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). *Recall* atau

² Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, Hlm. Xi.

yang di Indonesia juga lebih sering dikenal sebagai PAW seringkali menjadi momok bagi anggota DPR/DPRD yang sudah terpilih karena besarnya pengaruh atau kewenangan ketua partai politik.

Recall bangkit kembali yang diatur dalam Pasal 85 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU Susduk) dan Pasal 8 huruf g Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang partai politik (UU Parpol). Bahkan posisi *Recall* semakin diperkukuh dengan payung konstitusi tepatnya pada Pasal 22 B UUD 1945 Amandemen Kedua.

Recall bagi anggota parlemen seringkali menjadi momok yang menakutkan, baik yang ‘vokal’ menyuarakan jeritan rakyat atau yang berperilaku ‘menyimpang’ dari garis partai, sekaligus juga bagi anggota parlemen yang berperangai ‘buruk’ di mata rakyat. Persoalan *recalling* anggota parlemen hingga saat ini masih menjadi persoalan yang berujung di pengadilan seperti belum ada yang dimenangkan oleh penggugat. Pengadilan menganggap persoalan tersebut sebagai masalah internal partai yang bersangkutan³.

Menurut Mukthi Fadjar, Legal Policy mengenai hak *recall* sangat dipengaruhi oleh kemauan politik (*political will*) supra struktur politik (pemerintah dan DPR) dan infra struktur politik (partai politik) sendiri yang tidak selalu sesuai dengan hakikat kedaulatan rakyat dan hakikat bahwa anggota DPR/DPRD sebagai wakil rakyat, bukan perwakilan partai. *Recalling* oleh partai politik atas anggotanya

³ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, 2011, Hlm. 157.

yang duduk di lembaga perwakilan dengan alasan pelanggaran AD/ART (Pasal 12 huruf b UU Parpol) tidak menjamin *due process of law* yang merupakan salah satu prinsip negara hukum, karena bisa bersifat subjektif pimpinan partai politik yang sulit dikontrol oleh publik.

Belakangan ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 diberlakukan, *recalling* anggota DPR RI menimpa Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman dari Fraksi Amanat Nasional. Ketika di *recall* tahun 2006, Djoko Edhi mengajukan Judicial review terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 ke Mahkamah Konstitusi, tetapi permohonannya ditolak oleh Mahkamah Konstitusi dengan alasan bahwa tidak ada alasan untuk menyatakan ketentuan Pasal 12 huruf b Undang-Undang Partai Politik bertentangan dengan pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Justru adanya Pasal 12 huruf b inilah yang memberikan kepastian hukum bagi berhenti antarwaktunya seseorang dari keanggotaan DPR karena diusulkan oleh partainya, sebagaimana diatur dalam pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk. Demikian pula tahun 2010, ketika Lili C. Wahid dan Effendi Choiri di *recall* dari Fraksi Kebangkitan Bangsa, Lili C. Wahid juga mengajukan judicial review terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Permohonan Lili C. Wahid juga ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Dari peristiwa *recalling* Lili C. Wahid dan Effendi Choiri tersebut menarik untuk diteliti apakah mekanisme *recalling* anggota DPR/DPRD oleh partai politik masih relevan ketika sistem

pemilihan umum legislatif sudah menggunakan suara terbanyak pasca putusan Mahkamah Konstitusi⁴.

Pada dasarnya kedudukan anggota DPR/DPRD sebagai perwakilan rakyat baik di Daerah maupun yang di Pusat, seketika dapat *direcall* oleh Pimpinan Partai dengan alasan bahwa anggota DPR/DPRD yang sedang duduk diparlemen telah melanggar AD/ART. Hak untuk melakukan *recall* anggota yang sedang duduk sebagai anggota DPR/DPRD dilakukan dengan proses yang cukup sederhana yang kemudian proses tersebut sangat rawan atau rentan disalahgunakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan yang kemudian mengisi jabatan anggota DPR/DPRD yang telah *direcall* tersebut.

Proses *recall* seharusnya perlu proses yang jelas serta melibatkan rakyat, bukan hanya melibatkan partai politik. Karena dengan suara rakyat yang telah memilih wakil yang duduk sebagai anggota DPR/DPRD yang duduk di parlemen dengan demikian legitimasi hak *recall* seharusnya tidak hanya di partai politik akan tetapi rakyat juga terlibat dalam menentukan proses *recall* tersebut. Sehingga wajar jika muncul pertanyaan apakah anggota DPR dan DPRD yang berada di parlemen merupakan wakil rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat. Anggota DPR dan DPRD itu “wakil rakyat” atautkah “wakil organisasi sosial politik”. Pertanyaan seperti ini lah yang sering muncul dimana terjadi *recalling* terhadap wakil rakyat yang duduk di parlemen, baik itu DPR ataupun DPRD.

⁴ Ni'matul Huda, *Dinamika..... Ibid*, Hlm. 158-159.

Denny Indrayana menyatakan dalam Sistem Pemilu Distrik, konstituen mempunyai kedudukan yang kuat untuk menentukan nasib wakil rakyat yang berangkat dari distrik yang bersangkutan. Sementara, Sistem Proporsional yang dianut Indonesia, meski kedudukan konstituen tidak terlalu kuat namun bukan berarti tidak ada sama sekali. Terkait dengan Sistem Pemilu dan *recall*, Denny Indrayana menyatakan ada problematika dalam Konstitusi. Problematika itu adalah tidak disebutkannya Sistem Pemilu dalam Konstitusi. Hal inilah yang menjadi pintu pembuka bagi elit Partai Politik untuk bermain-main dengan Sistem Pemilu⁵.

Mekasisme *recall* di Indonesia sangat sederhana. Cukup dengan usul DPP Partai Politik disampaikan kepada pimpinan DPR. Pimpinan DPR akan meneruskan kepada Presiden untuk dikeluarkan Keputusan Presiden (Keppres). Presiden dan DPR dalam hal ini sifatnya hanya sebagai kotak suara dan pengesahan saja. Pasalnya baik Pimpinan DPR maupun Presiden tidak bisa menolak usul tersebut. Sifatnya hanya administratif. Kewenangan besar dari Partai Politik yang ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi ini menimbulkan tanya, benarkah Partai Politik dapat mencabut mandat seorang anggota DPR yang diberikan ribuan konstituennya. Apalagi hanya dengan alasan melanggar Anggaran Dasar atau Anggaran Rumah Tangga (AD/ART). Hal ini yang sering sekali menjadi tidak jelas kedudukannya. Kemudian, suara terbanyak dalam pemilu yang dilakukan untuk memilih anggota

⁵ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16071/mempertanyakan-hegemoni-irecalli-anggota-dpr-di-tangan-partai-politik>. Selasa 24 Oktober 2017. Pukul 11.45 WIB.

parlemen yang duduk di kursi DPR ataupun DPRD menjadi tidak berguna, karena kewenangan elit Partai Politik yang sangat besar.

Penggunaan hak *recall* oleh Partai Politik, cenderung menjadikan Partai Politik dominan terhadap anggota partainya sehingga anggota dewan lebih mementingkan kepentingan partainya dari pada membawakan aspirasi rakyat. Anggota dewan yang bersangkutan akan takut pada tindakan *recall* yang sewaktu-waktu dapat dikenakan terhadap dirinya. Dengan demikian, menjadi tidak *solid* serta tidak stabil, dikendalikan oleh elit partai-partai politik dari luar.

Menurut Survey Lintas Nusantara Ermus Sihombing berpedapat, mekanisme *recall* (pergantian) anggota DPR oleh partai politik perlu dihapuskan karena menjadi salah satu masalah dalam pembangunan demokrasi yang sehat. Mekanisme *recall* tersebut mengakibatkan para wakil rakyat (DPR) takut berbeda pendapat dengan ketua partai dan tidak bisa leluasa untuk membela rakyat karena ia bisa terancam diganti oleh Ketua Partai ataupun Dewan Pembina yang berkuasa di partai politik⁶.

Mekanisme *recall* yang saat ini masih digunakan di Indonesia tentu saja sangat tidak sejalan dengan pemilu yang dilaksanakan oleh negara dengan menggunakan mekanisme suara terbanyak dalam memilih DPR dan DPRD, dengan menggunakan sistem suara terbanyak dan dengan cara memilih langsung tentunya pemilih juga memiliki hak untuk mempertahankan “wakil”nya di kursi DPR/DPRD

⁶ <http://sp.beritasatu.com/home/recall-momok-bagi-anggota-dpr/80826>. Selasa 24 Oktober 2017. Pukul 14.20 WIB.

yang bukan semata-mata hanya tergantung pada kewenangan yang besar dari elit pimpinan dari sebuah partai politik.

B. Rumusan Masalah

Dari apa yang telah diuraikan dalam latar belakang di atas, maka permasalahan yang diambil dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah urgensi suara terbanyak dalam pemilu legislatif dan implikasinya terhadap kedudukan anggota Partai Politik di parlemen?
2. Bagaimana suara terbanyak dilihat dari nilai sila keempat Pancasila?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui urgensi suara terbanyak dalam pemilu legislatif dan implikasinya terhadap kedudukan anggota Partai Politik di parlemen.
2. Mengetahui suara terbanyak dilihat dari nilai sila keempat Pancasila.

D. Kerangka Teori

Kata kedaulatan berasal dari kata *sovereignty* (bahasa Inggris), *souverainete* (bahasa Prancis), *sovranus* (bahasa Italia). Kata-kata asing tersebut diturunkan dari kata latin *superanus* yang berarti yang “tertinggi” (*supreme*). Sarjana-sarjana dari abad menengah lazim menggunakan pengertian-pengertian yang serupa maknanya dengan istilah *superanus* itu, yaitu *summopotestas*, atau *plenitudo potetatis* yang

berarti wewenang tertinggi dari sesuatu kesatuan politik. Banyak sekali definisi yang kata itu, tetapi “istilah ini selalu otoritas pemerintahan dan hukum”.

Baru pada abad ke 15 kata kedaulatan itu tampil sebagai istilah politik yang banyak dipergunakan terutama oleh sarjana-sarjana Prancis. Sarjana-sarjana Prancis inilah yang kemudian mempopularisasi pemakaian kata kedaulatan (*souverainete*). Menurut Prof. Garner, Beaumanoir dan Loyseau sebagai sarjana-sarjana hukum yang pertama kali menggunakan kata-kata itu dalam abad ke 15⁷.

Dalam terminologi ilmu politik modern, kata kedaulatan digunakan untuk mengartikan kemaharajaan mutlak atau kekuasaan raja yang paripurna. Kedaulatan memiliki hak yang tidak dapat diganggu gugat untuk memaksakan perintah-perintahnya kepada rakyat negara yang bersangkutan dan sang rakyat itu memiliki kewajiban mutlak untuk menaatinya tanpa memerhatikan apakah mereka bersedia atau tidak. Tidak ada media luar lainnya, kecuali kehendaknya sendiri, yang dapat mengenakan pembatasan pada kekuasaannya untuk memerintah. Tidak ada rakyat yang memiliki hak mutlak untuk melawannya atau bertentangan dengan perintah-perintahnya. Hak apapun yang dicabutnya akan dihapus. Sudah merupakan dalil universal di bidang hukum bahwa setiap hak hukum hanya tercipta jika pemberi hukum menginginkannya demikian. Oleh karenanya, jika sang pemberi hukum itu mencabutnya, keberadaannya dilenyapkan, dan sesudahnya hak yang telah dihapuskan tersebut tidak dapat dituntut. Hukum tercipta melalui kehendak kedaulatan serta menempatkan semua rakyat negara di bawah kewajiban untuk

⁷ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, Hlm. 169.

menaatinnya. Tetapi tidak ada hukum yang mengikat kedaulatan itu sendiri. Dengan kata lain, ia adalah otoritas mutlak, dan dengan demikian, sepanjang berkaitan dengan perintah-perintahnya, tidak akan dan tidak boleh muncul pertanyaan mengenai baik buruk, benar dan salah, dan sebagainya. Apapun yang dilakukannya adalah adil. Dan tidak seorangpun yang dapat mempertanyakan tindakan, perintah serta penegakan perintah-perintah tersebut. Perilakunya merupakan kriteria bagi benar dan salah dan tidak seorangpun yang oleh mempertanyakannya.

Tak ada satupun yang kurang memenuhi unsur-unsur di atas yang dapat diistilahkan sebagai kedaulatan. Tetapi kedaulatan ini tetap hanya sekedar anggapan dasar hukum sepanjang tidak ada oknum aktif yang mampu menegakkannya. Oleh karenanya, secara ilmu politik, kedaulatan hukum tanpa kedaulatan politik tidak memiliki keberadaan praktis. Jadi secara alamiah, kedaulatan politik berarti pemilikan wewenang untuk menegakkan kedaulatan hukum⁸.

1. Pancasila

Sejak awal perumusannya dalam sidang BPUPKI Pancasila secara sadar ingin dijadikan sebagai *philosofische grondslag*. Ketetapan tersebut mengandung konsekuensi bahwa setiap aspek penyelenggaraan negara harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Sebagai peraturan perundang-undangan dalam negara, pemerintahan dan aspek kenegaraan lainnya harus konsisten dengan Pancasila.

⁸ Ibid., Hlm. 172-173.

Sebagaimana termaktub dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 Pancasila sejak tanggal 18 Agustus 1945 secara yuridis konstitusional menjadi dasar negara. Pada saat yang bersamaan Pancasila juga bersifat yuridis ketatanegaraan. Sebagai dasar negara Pancasila menjadi sumber dari segala sumber hukum. Segala peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia harus berdasar dan bersumber pada Pancasila. Sebagai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan diberlakukan di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan Pancasila⁹.

Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi negara yang tidak dipersoalkan lagi bahkan sangat kuat, maka Pancasila itu harus dijadikan paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai, dan orietasi arah) dalam pembangunan hukum, termasuk semua upaya pembaruannya. Pancasila sebagai dasar negara memang berkonotasi yuridis dalam arti melahirkan berbagai ideologi dapat dikonotasikan sebagai program sosial politik tempat hukum menjadi salah satu alatnya dan karenanya juga harus bersumber dari nya¹⁰.

Pancasila pada hakikatnya adalah nilai atau berupa jalinan nilai-nilai sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 alenia IV. Nilai adalah suatu yang berharga atau berguna. Nilai (*value*) dalam bidang filsafat menunjuk pada kata benda abstrak yang artinya keberhargaan dan kebaikan.

⁹ Hariyono, *Ideologi Pancasila Roh Progresif Nasionalisme Indonesia*, Intrans Publishing, Malang, 2014, Hlm. 154.

¹⁰ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, Hlm. 52.

Diterimanya Pancasila sebagai dasar negara Indonesia membawa konsekuensi logis bahwa nilai-nilai Pancasila dijadikan landasan pokok, landasan fundamental bagi penyelenggaraan benegara Indonesia. Pancasila berisi lima sila yang berisi lima nilai dasar yang fundamental. Nilai-nilai dasar dari Pancasila tersebut adalah nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, nilai Kemanusiaan yang adil dan beradap, nilai persatuan Indonesia, nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Secara singkat, nilai dasar dari Pancasila adalah nilai Ketuhanan, nilai Kemanusiaan, nilai Persatuan, nilai Kerakyatan dan nilai Keadilan¹¹.

Pancasila sebagai suatu ideologi tidak bersifat kaku atau tertutup, namun bersifat reformatif, dinamis dan terbuka. Hal ini dimaksud bahwa ideologi pancasila bersifat aktual, dinamis, antisipatif dan senantiasa mampu menyesuaikan dengan perkembangan zaman, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta dinamika perkembangan aspirasi masyarakat.

Dalam ideologi terbuka terdapat cita-cita dan nilai-nilai mendasar yang berifat tetap dan tidak berubah sehingga tidak langsung bersifat operasional, sehingga harus dieksplisitkan. Berdasarkan pengertian tentang ideologi terbuka

¹¹ Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Pancasila Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dan Panduan Baru Mata Kuliah Wajib Umum*, Bumi Aksara, Jakarta, 2016, Hlm. 134.

tersebut nilai-nilai yang terkandung dalam ideologi Pancasila, sebagai ideologi terbuka adalah sebagai berikut.

- a. Nilai Dasar. Nilai dasar merupakan esensi dari sila-sila Pancasila yang bersifat universal sehingga dalam nilai dasar tersebut terkandung cita-cita, tujuan, serta nilai-nilai yang baik dan benar,.
- b. Nilai Instrumental. Nilai ini merupakan arahan, kebijakan, strategi, sasaran serta lembaga pelaksanaannya. Hal ini juga merupakan eksplisitasi, penjabaran lebih lanjut dan nilai dasar Pancasila.
- c. Nilai Praktis. Merupakan perwujudan, realita dari nilai instrumental dalam kehidupan sehari-hari, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Suatu ideologi selain mempunyai aspek-aspek yang bersifat ideal berupa cita-cita, pemikiran-pemikiran, serta nilai-nilai yang dianggap baik harus memiliki norma yang jelas karena ideologi harus mampu direalisasikan dalam kehidupan praktis, yang merupakan suatu bukti secara konkret. Karena itu Pancasila sebagai ideologi terbuka secara struktural memiliki tiga dimensi, yaitu:

- a. Dimensi Idealitas. Yaitu nilai-nilai dasar yang bersifat abstrak dan universal ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan.
- b. Dimensi Normatif. Dimensi Idealistik perlu dijabarkan dalam suatu sistem norma, seperti tersusun dalam susunan peraturan-peraturan kenegaraan dari yang tertinggi sampai yang terendah.
- c. Dimensi Realistis. Ideologi harus mampu mencerminkan realitas hidup yang berkembang dalam masyarakat. Nilai-nilai yang dimiliki bangsa Indonesia tidak sekedar bersifat ideal, namun harus mampu diaplikasikan dan diterima oleh masyarakat. Jadi secara tidak langsung aplikasi real

nilai-nilai Pancasila harus selalu sesuai dengan nilai-nilai yang ada dan tumbuh dalam masyarakat¹².

Ideologi Pancasila sebagai suatu sistem pemikiran (*system of thought*) merupakan suatu sistem pemikiran terbuka. Ciri khas ideologi terbuka adalah nilai-nilai cita-citanya tidak dipaksakan dari luar, melainkan digali dan diambil dari harta kekayaan nurani, moral dan budaya masyarakat itu sendiri. Dasarnya bukan pada keyakinan sekelompok orang melainkan hasil musyawarah dan konsensus dari masyarakat tersebut. Ideologi terbuka tidak diciptakan oleh negara, melainkan dikenali dan ditemukan oleh masyarakat itu sendiri sehingga ideologi terbuka adalah milik seluruh rakyat dan masyarakat, kepribadiannya ada di dalam ideologi tersebut. Isi dari ideologi terbuka/belum operasional karena tidak dijabarkan dalam bentuk kontribusi atau peraturan perundangan. Oleh karena itu setiap generasi baru dapat menggali kembali ideologi tersebut untuk diimplikasikan bagi masa yang sedang berlangsung/tertentu¹³.

Pancasila yang di kemukakan dalam Sidang I dari BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945 adalah dikandung maksud untuk dijadikan dasar negara bagi Negara Indonesia Merdeka. Adapun dasar itu haruslah berupa suatu filsafat yang menyimpulkan suatu kehidupan dan cita-cita bangsa dan negara Indonesia yang merdeka. Diatas itulah akan didirikan gedung Republik Indonesia sebagai

¹² Heru Santosa DKK, *Sari Pendidikan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 beserta Perubahannya*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2002, Hlm. 47-49.

¹³ Ibid, Hlm. 50.

perwujudan kemerdekaan politik yang menuju kepada kemerdekaan ekonomi, sosial dan kebudayaan¹⁴.

Nilai Pancasila dalam etika pemerintahan dan politik, etika ini dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif, serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggung jawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan dalam menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dan kehidupan bernegara. Etika pemerintahan mengamanatkan agar pejabat memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai, ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa dan negara.

Masalah potensial yang dapat menimbulkan permusuhan dan pertentangan haruslah diselesaikan secara musyawarah dengan penuh kearifan dan kebijaksanaan sesuai dengan nilai-nilai luhur agama dan budaya, dengan tetap menjunjung tinggi perbedaan sebagai sesuatu yang manusiawi dan alamiah. Etika politik dan pemerintahan diharapkan mampu menciptakan suasana harmonis antar kekuatan sosial politik atau kelompok kepentingan untuk mencapai kemajuan bangsa dan negara dengan mendahulukan kepentingan bersama melebihi kepentingan pribadi dan golongan.

¹⁴ Ign. Gatut Saksono, *Pancasila Soekarno Idiologi Alternatif Menghadapi Globalisasi dan Syariat Islam*, Rumah Belajar Yabinkas, Yogyakarta, 2007, Hlm. 35.

Etika politik dan pemerintahan mengandung misi kepada setiap pejabat dan elit politik untuk bersifat sportif, berjiwa besar, rendah hati, dan selalu siap mundur dari jabatan publik apabila terbukti melakukan kesalahan dan secara moral kebijakannya bertentangan dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat. Etika ini diwujudkan dalam sikap yang jujur, bertata krama dalam perilaku politik yang toleran, tidak berpura-pura, tidak arogan, jauh dari sikap munafik, serta tidak melakukan kebohongan publik, tidak manipulatif, dan berbagai tindakan tidak terpuji lainnya¹⁵.

Etika penegakan hukum dimaksudkan untuk menumbuhkan kesadaran bahwa tertib sosial, ketenangan, dan keteraturan hidup bersama hanya dapat diwujudkan dengan ketaatan terhadap hukum dan seluruh peraturannya ada. Keseluruhan aturan hukum yang menjamin tegaknya supremasi hukum sejalan dengan dan menuju kepada pemenuhan rasa keadilan yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Etika ini meniscayakan penegakan hukum secara adil, perlakuan yang sama dan tidak diskriminatif terhadap setiap warga negara di hadapan hukum, dan menghindarkan penggunaan hukum secara salah sebagai alat kekuasaan dan bentuk-bentuk manipulasi hukum lainnya.¹⁶

Jikalau dikaitkan dengan makna alinea II tentang cita-cita negara dan kemerdekaan yaitu demokrasi (bebas, bersatu, berdaulat, adil) dan (makmur) kemakmuran. Dasar politik ini menunjukkan kepada kita bahwa bentuk dan

¹⁵ Winarno, *Paradigma.... Op.cit*, Hlm. 136-137.

¹⁶ *Ibid*, Hlm. 138.

bangunan kehidupan masyarakat yang bersatu (sila III), demokrasi (sila IV), berkeadilan dan berkemakmuran (sila V) serta negara yang memiliki dasar-dasar moral Ketuhanan dan Kemanusiaan¹⁷.

2. Negara Hukum

Pemikiran atau konsepsi manusia merupakan anak zaman yang lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan dengan berbagai pengaruhnya. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, tetapi pada dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini karena pengaruh-pengaruh situasi kesejarahan tadi, disamping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan lain-lain. Atas dasar itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Al-Qur'an dan Sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum menurut Konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*, negara hukum menurut Konsep Anglo-Saxon (*rule of law*), konsep sosialist legality, dan konsep negara hukum pancasila. Konsep-konsep negara hukum ini memiliki dinamika sejarahnya masing-masing. Meskipun demikian, tulisan ini hanya melakukan "moment opname" terhadap sejarah kemunculan negara hukum khususnya Eropa Kontinental (*rechtsstaat*), yang memiliki kaitan langsung dengan kemunculan ilmu Hukum Administrasi Negara.

¹⁷ Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 2004, Hlm. 249.

Secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia menulis *nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat diusia tuanya, sementara dalam tulisan pertama, *politeia* dan *politicos*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang berdasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *politica*. Menurut aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurutnya ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu: *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik. Dalam kaitannya dengan konstitusi, Aristoteles mengatakan, konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut¹⁸.

Sebelum atau pra perubahan ketiga UUD 1945, prinsip negara hukum Indonesia ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945, yang menentukan bahwa:

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Persada, Depok, 2016, Hlm. 2.

“Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Apa yang ditentukan dalam Penjelasan UUD 1945 itu, menunjukkan bahwa istilah negara hukum berasal dari istilah bahasa Belanda *rechtsstaat* lawan kata dari *machtsstaat*.¹⁹

Watak hukum di negara Pancasila mengisyaratkan hukum yang mempunyai jalinan nilai transdental dengan Tuhan Yang Maha Esa. Hukum yang bersukma keadilan dan berspirit kerakyatan yang ditujukan untuk menjaga dan menjunjung tinggi martabat kemanusiaan. Hukum yang bersifat protektif melindungi hak-hak dasar rakyat yang di dalamnya terdapat beberapa agama, suku bangsa, bahasa dan keyakinan politik. Dalam mencandra hukum di negara Pancasila, akan terlihat perbedaan identitas hukum nasional yang berbeda dengan hukum di negara komunis, kapitalis dan fasis. Secara historis nilai-nilai Pancasila terbukti kenyal atau tahan banting menghadapi pengaruh kebudayaan penjajah asing. Penghargaan terhadap nilai keadilan dan hak asasi bangsa Indonesia diukir dengan tinta emas dalam Pembukaan UUD 1945, yang menyatakan bahwa kemerdekaan adalah hak segala bangsa, untuk itu penjajahan harus dihapuskan, karena bertentangan dengan perikeadilan dan perikemanusiaan²⁰.

¹⁹ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2010, Hlm. 158.

²⁰ Surono, *Prosiding Sarasehan Nasional 2011 Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2011, Hlm. 206.

Konsep negara hukum oleh Immanuel Kant dituliskan dalam karya ilmiahnya yang berjudul *Methaphysche Anfangsgrunde der Rechtslehre*. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pihak yang berkreasi terhadap negara *polizei* adalah orang-orang kaya dan pandai, yang disebut sebagai kaum borjuis liberal. Oleh karena itu konsep negara hukum hasil pemikirannya pun dinamakan Negara Hukum Liberal.

Tipe negara hukum liberal ini menghendaki agar supaya negara berstatus pasif artinya bahwa negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa dalam bertindak sesuai dengan hukum. Disini kaum liberal menghendaki agar antara penguasa dan yang persetujuan yang menguasai penguasa.

Apa yang sesungguhnya yang diinginkan oleh kaum borjuis liberal ini? Menurut Kant, kaum borjuis menginginkan agar hak-hak dan kebebasan pribadi masing-masing tidak diganggu, mereka tidak ingin dirugikan. Yang mereka inginkan ialah agar penyelenggaraan perekonomian atau kemakmuran diserahkan kepada mereka dan negara jangan turut ikut campur dalam penyelenggaraan perekonomian tersebut, jadi hanya *Wohlfart Polizei*, sedangkan *Secherheit Polizei*, yaitu penjaga tata tertib dan keamanan tetap diselenggarakan oleh negara. Jadi fungsi negara dalam Negara Hukum Liberal ini hanyalah menjaga tata tertib dan keamanan. Karena itu negara hukumnya disebut sebagai Negara Hukum Penjaga Malam (*Nachtwachter Staat*).

Perkembangan dalam praktek negara hukum di negara-negara Barat telah mengubah pengertian asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*) menjadi pemerintahan

berdasarkan asas hukum (*rechtmatigheid van het bestuur*). Perubahan pengertian dari *wetmatig* ke *rechtmatig* menunjukkan adanya pergeseran nilai dalam masyarakat; rakyat tidak lagi konfrontatif terhadap kekuasaan penguasa, melainkan berubah menganggap pemerintah sebagai *partner* untuk mencapai tujuannya, yaitu kemakmuran. Selanjutnya karena dalam *rechtmatigheid van het bestuur* masih ditemui hambatan untuk mencapai kehidupan yang nyaman seperti yang diinginkan manusia, terutama di Eropa Barat, maka usaha pergeseran nilai-nilai dari asas legalitas pun menjadi lebih longgar lagi menjadi *doelmatigheid van het bestuur*.

Dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang ini sudah lama adanya. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *introduction o the Study of Law of the Constitution*. Dari latar belakang dan dari sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dengan konsep *the rule of law*, meskipun dalam perkembangan dalam dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama tetapi keduanya tetap berjalan dengan sistemnya sendiri yaitu sistem hukum sendiri.

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini nampak dari isi atau kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *the rule of law*.

Menurut Stahl, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah *rechtsstaat* mencakup 4 elemen penting, yaitu²¹:

- a. Perlindungan hak asasi manusia;
- b. Pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
- d. Peradilan tata usaha negara.

Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah sebagai berikut:

- a. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. Adanya pembagian kekuasaan;
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

A.V. Dicey menengahkan tiga arti dari the rule of law sebagai berikut:

- a. Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah;
- b. Persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*, ini berarti bahwa tidak ada orang yang berbeda di atas hukum, tidak ada peradilan administrasi negara;
- c. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Menurut Wirjono Prodjodikoro, negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya:

- a. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintahan dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku;
- b. Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku²².

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum..... Op.cit*, Hlm. 130.

²² Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan..... Op.cit*, Hlm. 11-12.

3. Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan, pertama kali diuraikan seorang sarjana Perancis, bernama Jean Bodin (1520-1596), dalam bukunya “*six Liveres de La Republique*”. Dalam buku tersebut, Jean Bodin mengartikan Kedaulatan sebagai “*wewenang tertinggi yang tidak dapat di batasi oleh hukum*”.²³

Asas kedaulatan rakyat dalam bidang legislatif merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat ada wewenang yang dimiliki DPR. Sedangkan dalam yudikatif terlihat bahwa hakim-hakim baru dapat diangkat setelah ada pengusulan Komisi Yudisial kepada anggota DPR untuk mendapat penetapan yang selanjutnya diangkat oleh presiden. Dalam Pembukaan UUD 1945 asas ini tertuang dalam alinea IV yang menyatakan, “maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”.

Asas kedaulatan rakyat menghendaki agar setiap tindakan dari pemerintah harus berdasarkan kemauan rakyat, yang pada akhirnya semua tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui wakil-wakilnya. Hal ini dapat dilihat dari pelaksanaan Pemilu oleh Presiden pada Pemilu 1971, yang merupakan kehendak rakyat yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 15

²³ Harjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, Hlm. 96.

Tahun 1969 dan pelaksanaannya dari ketetapan MPRS No. XIII/MPRS/1968, serta adanya UUD 1945, yang kemudian pada ketetapan MPR No. VI/MPR/1973²⁴.

Asas kedaulatan rakyat ini semakin memperoleh ruhnya, dalam era reformasi dengan dilaksanakan Pemilu secara langsung sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22E UUD 1945 pasca-amandemen yang juga dituangkan dalam UU No. 12 Tahun 2004 tentang Pemilu Anggota DPR dan DPRD dan UU No. 24 Tahun 2004 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Guna menghindari agar penggunaan kewenangan kebebasan (*vrij bestuur*) dan wewenang kebijaksanaan (*freies ermessen*) tersebut tidak disalahgunakan dan tetap berada dalam batas-batas hukum, maka kehadiran dan peranan hukum administrasi menjadi semakin penting dalam penyelenggaraan pemerintah.

Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang tanpa dasar undang-undang, badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat merubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.

²⁴ Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, Hlm. 81-82.

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum (*het democratish ideal in het rechtsstaats ideal*). Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.

Anggota DPR ataupun DPRD yang duduk di kursi parlemen merupakan wakil rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat dengan cara pemilu. Hubungan antara wakil dengan yang diwakili menurut Gilbert Abcarian ada 4 (empat) tipe, yaitu:

- a. Si wakil bertindak sebagai ‘wali’ (*trustee*). Wakil bebas bertindak mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dahulu dengan yang diwakilinya;
- b. Wakil bertindak sebagai ‘utusan’ (*delegate*). Wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya. Wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugas;
- c. Wakil bertindak sebagai ‘politico’. Wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali dan ada kalanya bertindak sebagai utusan. Tindakan ini bergantung dari isi (materi) yang akan dibahas;
- d. Wakil bertindak sebagai ‘partisan’. Wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program partainya. Setelah wakil dipilih oleh pemilihnya maka akan lepaslah hubungannya dengan pemilihnya. Mulailah

hubungan terjalin dengan parpol yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Menurut A. Hoogerwer, hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya ada 5 (lima) model, yaitu:

- a. Model *delegate* (utusan). Di sini si wakil bertindak sebagai yang diperintah seorang kuasa usaha yang harus menjalankan perintah dari yang diwakilinya;
- b. Model *trustee* (wali). Di sini si wakil bertindak sebagai seorang yang diberi kuasa, yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya. Jadi ia dapat bertindak berdasarkan pendirian sendiri;
- c. Model *politicos*. Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh;
- d. Model kesatuan. Di sini anggota parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat;
- e. Model diversifikasi (penggolongan). Anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu.

Dari teori Abcarian dan Hoogerwer di atas jika dikontekskan dengan fenomena hubungan antara wakil rakyat dengan partai politiknya di Indonesia, terlihat bahwa hubungannya adalah 'partisan' karena wakil rakyat bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari organisasi sosial politik yang mengusungnya, bukan sebagai 'wali' (*trustee*) atau pun 'utusan' (*delegate*). Setelah wakil rakyat dipilih oleh pemilihnya maka akan lepaslah hubungannya dengan pemilihnya

tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai politik yang mencalonkannya dalam pemilihan umum. Hubungan ‘partisan’ tersebut menjadi ‘belenggu’ bagi wakil rakyat yang benar-benar ingin menyuarakan aspirasi rakyat yang diwakilinya manakala hal itu berseberangan dengan kebijakan partai politiknya. Dalam posisi demikian seolah terjadi ‘gap’ antara wakil rakyat dengan pemilihnya²⁵.

E. Metode Penelitian

1. Fokus Penelitian

Berdasarkan uraian di atas maka penelitian yang tepat digunakan untuk menyusun tesis ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan atau data sekunder. Penelitian ini terutama di fokuskan pada penelitian atas bahan-bahan berupa peraturan perundang-undangan maupun dokumen resmi seperti putusan pengadilan yang berkaitan dengan sistem pemilu legislatif di Indonesia dan pendekatan kasus.

2. Bahan Hukum

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari :
 - 1) Norma atau kaidah dasar: Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, ketetapan majelis Permusyawaratan Rakyat.
 - 2) Peraturan Dasar: Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

²⁵ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan..... Op.cit*, Hlm. 177-179.

- 3) Peraturan Perundang-Undangan: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Menteri dan Peraturan-Peraturan Daerah.
 - 4) Bahan hukum yang tidak dikodifikasi: Hukum Adat, Jurisprudensi, traktat.
 - 5) Bahan Hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku, seperti: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata).
- b. Bahan Hukum sekunder adalah bahan hukum yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara yuridis. Seperti : Rancangan Undang-Undang (RUU), hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Seperti : wikipedia, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya.

3. Cara Pengumpulan Bahan Hukum

Sesuai dengan jenis penelitian, maka data primer diperoleh melalui dokumentasi berkas-berkas perkara yang memiliki relevansi dengan objek penelitian. Adapun data sekunder ditelaah dari berbagai aturan perundang-undangan terkait serta beberapa doktrin dari pakar hukum.

4. Pendekatan

Pendekatan yang tepat digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-undangan dan kasus yaitu menelaah semua Undang-Undang dan

regulasi yang bersangkutan paut yang sedang ditangani atau diteliti serta melihat kasus yang terjadi.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deduktif. Penyusunan menggunakan ketentuan hukum dan peraturan Perundang-undangan sebagai landasan dalam menguji hasil interpretasi dari hal ini tersebut baru dianalisis dan kemudian disusun secara sistematis yang pada akhirnya dipergunakan sebagai bahan penarikan kesimpulan, sehingga dapat menjawab permasalahan.

F. Kerangka Tesis

Untuk memudahkan dalam memahami tesis ini maka penulis menyajikan dalam IV (empat) bab yaitu sebagai berikut :

Bab I: membahas tentang latar belakang masalah yang memuat alasan penulis terhadap kajian ini, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Teori, dan Metode Penelitian yang digunakan penulis dalam menyusun tesis ini. Bab pertama ini menjadi acuan untuk bab-bab selanjutnya sehingga tidak keluar dari konteks.

Bab II: dalam bab ini akan dibahas lebih rinci mengenai nilai-nilai Pancasila, Negara Hukum dan Kedaulatan Rakyat, dan Pemilu Menggunakan Suara Terbanyak di Indonesia.

Bab III: membahas tentang Kedudukan partai politik dalam pemilu di Indonesia, yang akan dijabarkan menjadi sub bab Partai Politik, Fungsi Partai

Politik, Sistem Pemilu di Indonesia dan Pengaruh Penerapan Pemilu Proporsional Daftar Terbuka.

Bab IV: Membahas tentang urgensi atau pengaruh suara terbanyak dengan kedudukan anggota DPR dan/atau DPRD di parlemen yang akan dijabarkan menjadi sub bab Deskripsi, Urgensi atau pengaruh suara terbanyak dengan kedudukan dewan Perwakilan rakyat/dewan perwakilan rakyat daerah dan suara terbanyak dilihat dari sila keempat Pancasila.

Bab V: Penutup yang berisi kesimpulan dan saran dari uraian permasalahan dalam penelitian ini.

BAB II

INDONESIA SEBAGAI NEGARA HUKUM BERDASARKAN DEMOKRASI PANCASILA

A. Pancasila

Setiap negara didirikan atas dasar falsafah tertentu. falsafah itu merupakan perwujudan dari keinginan rakyatnya. Oleh karena itu, setiap negara mempunyai falsafah yang berbeda-beda. Karena suatu falsafah identik dengan keinginan dan watak rakyat dan bangsanya. Tidak mungkin mengambil falsafah negara lain untuk dijadikan falsafah bangsanya begitu saja. Karena falsafah itu watak dan keinginan dari suatu bangsa, segala aspek kehidupan bangsa tersebut harus sesuai dengan falsafahnya¹.

Secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht atau Hierarchy of Law* yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi².

Norma kaedah sosial yang menjadi pedoman manusia bertingkah laku dalam masyarakat ada bermacam-macam, antara lain yaitu :

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, Halm. 70.

² Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, Halm. 7-8.

1. Norma/kaedah agama;
2. Norma/kaedah kesusilaan;
3. Norma/kaedah kebiasaan;
4. Norma/kaedah hukum.

Norma/kaedah agama adalah, serangkaian petunjuk hidup yang berisi pedoman-pedoman perilaku manusia yang datangnya dari Tuhan yang memuat perintah-perintah, larangan-larangan, dan anjuran-anjuran. Norma/kaedah agama ini bertujuan untuk membentuk manusia insan kamil yaitu, manusia yang baik hubungannya dengan Tuhan, dengan sesama manusia, dan dengan alam sekitar. Dengan demikian maka, norma/kaedah agama ini menitik beratkan pada unsur ideal tanpa menghiraukan unsur kenyataannya yang ada dalam masyarakat. Norma/kaedah agama bukan hanya mengatur hubungan manusia dengan Tuhannya, tetapi juga mengatur hubungan antara manusia dengan manusia lainnya dan bahkan dengan alam sekitar.

Jadi dalam setiap perilaku atau kebiasaan yang dilakukan dalam masyarakat seharusnya selalu dibarengi dengan norma-norma yang hidup dalam masyarakat tersebut, khususnya di Indonesia banyak sekali norma-norma yang tertulis dan norma tidak tertulis yang tumbuh berkembang ditengah-tengah kehidupan masyarakat tersebut. Pelanggaran terhadap norma/kaedah agama, dikenai sanksi yang datangnya dari Tuhan (sanksi agama) yang pelaksanaan sanksinya besok datangnya di akhirat. Oleh karena itu, tingkat kepatuhan seseorang terhadap norma/kaedah agama tergantung pada tebal tipisnya keimanan seseorang. Artinya

makin tebal imannya, makin tinggi tingkat kepatuhannya terhadap norma/kaedah agamanya. Sebaliknya, makin tipis imannya, makin rendah tingkat kepatuhannya.

Hal ini tidak menjamin terciptanya ketertiban, ketentraman, dan kedamaian dalam masyarakat, mengingat bervariasinya tingkat keimanan manusia, bahkan ada pula manusia yang tidak beriman kepada Tuhan, sehingga mereka tidak merasa terikat pada ketentuan-ketentuan norma/kaedah agama. Untuk mengatasi hal ini, diperlukan adanya norma/kaedah sosial lainnya, misalnya norma/kaedah kesusilaan. Norma/kaedah kesusilaan adalah, serangkaian petunjuk yang berisi pedoman perilaku dalam masyarakat yang berasal dari bisikan kalbu atau hati nurani manusia yang diakui dan diinsyafi oleh setiap manusia sebagai pedoman dalam sikap dan perbuatannya. Suatu hati nurani manusia membisikkan perbuatan-perbuatan yang baik dan buruk yang tidak dapat di bohongi. Sebagai contoh misalnya, orang melakukan korupsi, karena kelihaiannya ia dapat membebaskan diri dari jerat hukum. Namun demikian, hati nuraninya pasti mengatakan perbuatan korupsi itu merupakan perbuatan tercela yang sangat merugikan negara. Hati nurani akan mengatakan yang sebenarnya (objektif) yang memuat unsur-unsur yang ideal saja tanpa memperhatikan unsur-unsur kenyataan dalam masyarakat³.

Jika dilihat dari sisi ini, norma/kaedah kesusilaan sama dengan norma/kaedah agama yaitu, hanya menitik beratkan pada unsur ideal tanpa memperhatikan unsur kenyataan. Pelanggaran terhadap norma/kaedah kesusilaan

³ Muhammad Bakri, *Pengantar Hukum Indonesia Sistem Hukum Indonesia Pada Era Reformasi*, UB Press, Malang, Cetakan Kedua, 2013, Hlm. 4.

ini pun ada sanksinya yaitu, sanksi yang datangnya dari hati nurani manusia itu sendiri. Oleh karena itu, tingkat kepatuhan terhadap norma/kaedah kesusilaan ini tergantung pada tingkat kepekaan hati nurani manusia. Artinya, makin tinggi tingkat kepekaan hati nurani manusia, makin tinggi pula tingkat kepatuhannya terhadap norma/kaedah kesusilaan. Demikian pula sebaliknya, makin rendah kepekaan hati nurani seseorang, makin rendah pula tingkat kepatuhannya. Norma/kaedah kebiasaan adalah serangkaian petunjuk hidup yang berisi pedoman perilaku manusia dalam masyarakat, yang bersal dari kebiasaan-kebiasaan yang terjadi dalam masyarakat dan diterima oleh kesadaran hukum masyarakat setempat. Norma/kaedah kebiasaan ini sekedar mengangkat perbuatan-perbuatan yang ajeg dilakukan manusia dalam masyarakat dan diterima oleh masyarakat itu sebagai sesuatu yang seharusnya dilakukan (diterima oleh kesadaran hukum masyarakat). Jadi norma/kaedah kebiasaan ini, hanya bertumpu pada kenyataan-kenyataan yang terjadi dalam masyarakat tanpa memperhatikan unsur idealnya.

Berbeda dengan norma/kaedah agama, norma/kaedah kesusilaan, norma/kaedah kebiasaan yang bertumpu pada unsur idealnya saja atau unsur kenyataannya saja, pada norma/kaedah hukum (atau disebut hukum) bertumpu pada ideal dan dunia kenyataan. Ciri yang menonjol dari hukum mulai tampak pada penciptaan hukum yang murni yaitu, dibuat sengaja oleh suatu badan perlengkapan dalam masyarakat yang ditugasi untuk menjalankan penciptaan atau pembuatan hukum itu. Pada proses pembuatan ini kita mulai meliha, bahwa tatanan ini didukung oleh norma-norma yang secara sengaja dan sadar dibuat untuk menegakkan suatu jenis ketertiban tertentu dalam masyarakat. Dilihat dari segi ini,

hukum merupakan serangkaian petunjuk yang berisi pedoman-pedoman perilaku manusia dalam masyarakat yang senagaj dibuat oleh badan perlengkapan masyarakat yang ditugasi untuk itu, dengan tujuan menciptakan ketertiban, ketentraman dan kedamaian dalam masyarakat⁴.

Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari segi isi norma tersebut, tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya⁵.

Dalam bidang hukum, Pancasila merupakan sumber hukum materiil. Oleh karena itu, setiap isi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengannya. Jika hal itu terjadi, peraturan itu harus segera dicabut. Dalam penjelasan UUD 1945, dapat diketahui bahwa Pembukaan UUD 1945 mengandung empat pokok pikiran yang meliputi suasana kebathinan dari UUD Negara Republik Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini merupakan cita-cita hukum bangsa Indonesia yang mendasari hukum dasar negara, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. pokok-pokok pikiran itu adalah sebagai berikut :

Pokok pikiran pertama : “Negara” – begitu bunyinya- “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

⁴ Ibid, Hlm. 5-6.

⁵ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum..... Op.cit*, Hlm. 8.

Dalam pembukaan ini, diterima aliran pengertian negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Jadi, negara mengatasi segala paham golongan dan segala paham perseorangan. Negara menurut pengertian “pembukaan” itu menghendaki persatuan meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar negara yang tidak boleh dilupakan. Rumusan ini menunjukkan pokok pikiran persatuan. Dengan pengertian yang lazim, negara, penyelenggara negara, dan setiap warga negara wajib mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan golongan ataupun perorangan.

Pokok pikiran kedua : “ Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat”. Ini merupakan pokok pikiran keadilan sosial, yang didasarkan pada kesadaran bahwa manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat.

Pokok pikiran ketiga: yang terkandung dalam “pembukaan” ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasarkan atas permusyawaratan perwakilan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia. Pokok pikiran yang ketiga ini menunjukkan bahwa di dalam negara Indonesia, yang berdaulat adalah rakyat Indonesia sehingga kedaulatan ada ditangan rakyat. Dan pelaksanaan dari asas kedaulatan ini disertai asas lainnya, yaitu asas musyawarah dan dilakukan oleh

wakil-wakil rakyat jadi, asas kedaulatan ini dilaksanakan dengan cara musyawarah yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat⁶.

Pokok pikiran yang keempat yang terkandung dalam “pembukaan” ialah negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur. Pokok pikiran yang keempat ini menunjukkan keyakinan bangsa Indonesia akan adanya Tuhan Yang Maha Esa, adanya cita kemanusiaan dan cita keadilan dari bangsa Indonesia yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia bahkan semua itu menjadi dasar negara yang mengikat, baik pemerintah maupun rakyatnya⁷.

Keempat pokok pikiran tersebut jelas merupakan pancaran dari pandangan hidup dan dasar falsafah negara Pancasila. Dengan mengungkap keempat pokok pikiran ini, dapatlah kita gambarkan bahwa Pembukaan UUD 1945 itu mengandung pandangan hidup bangsa Indonesia pancasila⁸.

Apabila benar-benar kita ingin melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen, maka kita tidak saja harus melaksanakan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam pasal-pasal batang tubuh (*the body of constitution*)

⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara..... Op.cit*, Halm. 71.

⁷ Ibid, Halm. 72.

⁸ Ibid, Halm. 73.

atau isi dari UUD 1945 itu, tetapi juga ketentuan-ketentuan pokok yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945, karena pembukaan UUD 1945 (walaupun tidak tercantum dalam satu dokumen dengan batang tubuh UUD 1945, seperti konstitusi RIS atau UUDS 1950 misalnya), adalah bagian mutlak yang tidak dapat dipisahkan dari Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945. Pembukaan dan Batang Tubuh kedua-duanya telah ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945.

Apabila kita berbicara tentang UUD 1945, maka yang dimaksudkan ialah konstitusi (UUD) yang disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tersebut pada tanggal 18 Agustus 1945 yang diumumkan pada Berita Republik Indonesia Tahun 1946 No. 7, Halaman 45-48, yang terdiri atas:

1. Pembukaan (Preamble), yang meliputi 4 alinea;
2. Batang Tubuh atau Isi UUD 1945, yang meliputi:
 - a. 16 Bab
 - b. 37 Pasal
 - c. 4 Pasal Aturan Peralihan
 - d. 2 Ayat Aturan Tambahan
3. Penjelasan (Resmi = *authentiek*) dari UUD 1945

Adapun Pembukaan UUD 1945 yang terdiri atas 4 bagian (alinea) itu, yang amat penting ialah bagian/alinea ke-4 yang berbunyi sebagai berikut:

“kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan

berbangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradap, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia⁹ ”.

Dalam penjelasan resmi dari Pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa dalam Pembukaan UUD 1945 itu terkandung empat pokok pikiran yang berikut:

1. Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia berdasarkan atas persatuan;
2. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. Negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat dan berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan/perwakilan;
4. Negara Indonesia berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

⁹ C.S.T. Kansil, *Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, Halm 10-11.

Khusus bagian alinea ke-4 dari Pembukaan UUD 1945 adalah merupakan Asas Pokok Pembentukan Pemerintah Negara Indonesia. Isi bagian keempat dari Pembukaan UUD 1945 ini dapat digolongkan ke dalam 4 hal:

1. Tentang hal tujuan negara Indonesia, tercantum dalam kalimat: “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang:
 - a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
 - b. Memajukan kesejahteraan rakyat;
 - c. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
 - d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial;
2. Tentang hal ketentuan diadakannya Undang-Undang Dasar 1945 tercantum dalam kalimat yang berbunyi: maka disusunlah Kemerdekaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia;
3. Tentang hal bentuk negara dalam kata-kata: Yang terbentuk dalam suatu susunan Negara republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat;
4. Tentang hal dasar falsafah negara Pancasila.

Adapun pembukaan UUD 1945 yang telah disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945 itu sebagian besar bahan-bahannya berasal dari Naskah Rancangan Pembukaan UUD yang disusun

oleh Panitia Perumus (Panitia Kecil), yang terdiri dari 9 orang yang diketahui oleh Ir. Soekarno pada tanggal 22 Juni 1945 di Jakarta. Sehari setelah proklamasi Kemerdekaan Indonesia, yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945, naskah politik yang bersejarah itu dijadikan Rancangan Pembukaan UUD sebagai bahan pokok dan utama bagi penyusunan/penetapan Pembukaan (*Preamble*) UUD yang akan ditetapkan itu.

Naskah politik yang bersejarah yang disusun pada tanggal 22 Juni 1945 itu, di kemudian hari oleh Mr. Muhammad Yamin dalam pidatonya di depan Sidang BPPK pada tanggal 11 Juni 1945 dinamakan “Piagam Jakarta” dan baru beberapa tahun kemudian dimuat dalam bukunya yang berjudul Proklamasi dan Konstitusi (1951). Dalam naskah politik yang disebut Piagam Jakarta 22 Juni 1945 inilah untuk pertama kali dasar falsafah negara Pancasila ini dicantumkan secara tertulis, setelah diusulkan oleh Ir. Soekarno dalam pidatonya pada tanggal 1 Juni 1945. Adapun Panitia Perumus (panitia Kecil) yang anggotanya 9 orang yang telah menyusun Piagam Jakarta itu adalah salah satu panitia kecil dari BPPK yang dibentuk pada tanggal 29 April 1945 dan dilantik pada tanggal 28 Mei 1945¹⁰.

Antara pembukaan UUD 1945 dan Rancangan Pembukaan UUD (yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945) itu terdapat perbedaan sebagai berikut:

¹⁰ Ibid, Halm 12.

1. Dalam alinea IV pembukaan UUD 1945 tercantum perkataan “Undang-Undang Dasar”, sedangkan Dalam Alinea IV Rancangan Pembukaan UUD (Piagam Jakarta) tercantum “Hukum Dasar”.
2. Dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 tercantum kalimat: “berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa”. Sedangkan Dalam alinea IV Rancangan Pembukaan UUD 1945 tercantum kalimat: “berdasarkan kepada: Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya”.
3. Dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 tercantum kalimat: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Sedangkan dalam alinea IV Rancangan Pembukaan UUD tercantum kalimat: “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat-kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”.

Di atas telah dijelaskan tentang pentingnya Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Betapa besar arti pentingnya pembukaan UUD 1945 itu ialah karena pada alinea IV itu tercantum ketentuan pokok yang bersifat fundamental, yaitu dasar falsafah negara Republik Indonesia yang dirumuskan dalam kata-kata sebagai berikut: “... maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam satu Undang-Undang Dasar Indonesia, yang terbentuk dalam satu Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Satu: Ketuhanan Yang Maha Esa, Dua: Kemanusiaan yang adil dan beradab, Tiga: Persatuan Indonesia, Empat: Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

permusyawaratan/perwakilan, Lima: Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia¹¹.

Kelima dasar ini tercakup dalam satu nama/istilah yang amat penting bagi kita bangsa Indonesia, yaitu: Pancasila. Istilah atau perkataan “Pancasila” itu memang tidak tercantum baik dalam pembukaan maupun dalam Batang Tubuh UUD 1945. Di dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 hanyalah disebutkan, bahwa negara Republik Indonesia berdasarkan kepada lima prinsip atau asas yang tersebut di atas, tanpa menyebutkan “Pancasila”. Bahwa kelima prinsip atau dasar tersebut adalah Pancasila, kita harus mengadakan penafsiran sejarah (maupun penafsiran sistematika) yakni menghubungkannya dengan sejarah lahirnya pemakaian istilah Pancasila itu sendiri pada tanggal 1 Juni 1945, seperti telah dijelaskan di atas.

Pancasila sebagai falsafah Negara Republik Indonesia diusulkan oleh anggota BPPK (Ir. Soekarno) dalam pidatonya di depan Sidang Badan Penyelidik Persiapan Kemerdekaan (BPPK) pada tanggal 1 Juni 1945. Dan dalam pidato tersebut, seperti telah dijelaskan di atas, Ir. Soekarno mengusulkan Lima Dasar Negara Indonesia yang sekaligus dinamakan Pancasila: Panca berarti lima, sedangkan sila berarti dasar asas kesusilaan. Adapun perkataan istilah/perkataan “Pancasila” yang diperkenalkan pada 1 Juni 1945 itu menurut Prof M. Muhammad Yamin dalam bukunya yang berjudul proklamasi dan Konstitusi sebenarnya sudah

¹¹ Ibid, Halm 14.

sejak abad XIV dipakai di tanah Indonesia (dan perkataan sansekerta itu berarti lima dasar).

Berkenaan dengan istilah/perkataan “Pancasila”, Prof. Mr. Muhammad Yamin selanjutnya menulis dalam bukunya yang lain berjudul Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia pada halaman 437 antara lain sebagai berikut: “perkataan Pancasila”, yang kini telah menjadi istilah hukum, mula-mulanya ditempa dan dipakai oleh Ir. Soekarno dalam pidatonya pada tanggal 1 Juni 1945 untuk menamai paduan sila yang lima. Perkataan ini di ambil dari peradaban Indonesia yang lama sebelum abad XIV.

Kata kembar itu kedua-duanya berasal dari bahasa sansekerta: Panca dan Sila. Dalam bahasa Sansekerta, Pancasila ada dua macam artinya. Pancasila dengan huruf i bisa artinya : berbatu sendi yang lima (*consisting of 5 rocks; aus fünf Felsen bestehend*); Pancasila dengan huruf i yang panjang bermakna “5 peraturan tingkah laku yang penting”. Kata sila juga hidup dalam kata kesusilaan dan kadang-kadang juga berarti etika. Dalam bahasa Indonesia kedua pengertian di atas dirasakan sudah menjadi satu paduan antara sendi yang lima dengan lima tingkah laku yang senonoh¹².

Istilah Pancasila dipakai dalam buku nasional Negara Kertagama di zaman keemasan kerajaan Majapahit karangan pujangga Mpu Prapanca pada pertengahan XIV dalam sarga XLII untuk menyatakan perintah kesusilaan yang lima. Juga

¹² Ibid, Halm 15-16.

istilah itu dipakai oleh Mpu Tantular teman Prapanca dalam buku *sutasoma*. Istilah Pancasila telah masuk ke dalam bahasa Indonesia dan mendapat tempat serta arti yang mendalam sebagai istilah kesusastraan dan sebagai istilah hukum.

Dengan tidak menyebut nama Pancasila, maka sila yang lima ini disebutkan dalam suatu rangkaian keseluruhan kata Pembukaan Konstitusi 1945. Tempatnya itu adalah alinea IV, yang berisi sintesis dari perjuangan kemerdekaan. Maka dari sila yang lima ini disusun dalam lukisan lambang Pancasila Burung Garuda dengan menempatkan Sila Ketuhanan dalam bentuk bintang segi lima, sehingga sila itu sewajarnya ditempatkan pada nomor satu. Sila Perikemanusiaan dilukiskan dengan lambang-lambang cincin dan persegi atau pria wanita turun temurun. Sila Peri kebangsaan, yang berpusat kepada Persatuan Indonesia dan dilukiskan dalam lambang pohon beringin yang melindungi bangsa, Sila Peri kerakyatan, yang digambarkan dengan tanduk kepala Banteng sebagai lambang tenaga rakyat. Sila keadilan sosial yang dilukiskan dengan lambang Sandang Pangan berupa kapas dan padi.

Perlu kiranya kita mengetahui, bahwa Prof. Mr. Muhammad Yamin pada tanggal 29 Mei 1945 di depan sidang BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan) telah pula mengucapkan pidato yang berjudul “Asas dan Dasar Negara Kebangsaan Republik Indonesia”, yang menganjurkan asas-asas dan dasar-dasar negara Indonesia, yang terdiri atas:

1. Peri Kebangsaan;
2. Peri Kemanusiaan;

3. Peri Ketuhanan;
4. Peri Kerakyatan;
5. Kesejahteraan Rakyat (Keadilan Sosial).

Pidato Prof. Mr. Muhammad Yamin ini termuat dalam sebuah buku yang berjudul Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945. Jilid I Halaman 83-107. Dari uraian di atas dapatlah kiranya menarik kesimpulan bahwa Pancasila sebagai istilah perkataan Sansekerta sudah dikenal di tanah air kita sejak abad XIV. Sedangkan Pancasila dalam bentuk formalnya sebagai dasar falsafah negara Republik Indonesia baru diusulkan pada tanggal 1 Juni 1945, Pancasila resmi serta sah menurut hukum menjadi dasar falsafah negara pada tanggal 18 Agustus 1945 pada waktu PPKI mengesahkan Pembukaan UUD 1945 disimpulkan sebagai berikut¹³:

1. Pancasila resmi dan sah menurut hukum menjadi dasar negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Dan kemudian melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1993, Pancasila tetap menjadi dasar falsafah negara indonesia hingga sekarang;
2. Pancasila sebagai dasar falsafah negara diusulkan pada 1 Juni 1945;
3. Pancasila sebagai istilah perkataan Sansekerta sudah dikenal di tanah air kita sejak abad XIV.

¹³ Ibid, Halm 19-20.

Berkenaan dengan perumusan Pancasila dalam berbagai dokumen sejarah, Prof. A.G. Pringgodogdo, SH. Dalam bukunya sekitar Pancasila mengatakan, bahwa uraian-uraian mengenai dasar-dasar negara yang menarik perhatian ialah diucapkan pada tanggal 29 Mei 1945 Oleh Mr. Muhammad Yamin, tanggal 31 Mei 1945 oleh Prof. Mr. Dr. Soepomo dan tanggal 1 Juni 1945 oleh Ir. Soekarno. Ketiga pembicara mengusulkan lima hal untuk menjadi dasar-dasar negara merdeka, tetapi baru Ir. Soekarno yang mengusulkan 5 dasar itu jangan dinamakan Panca Dharma tetapi Pancasila. Perumusan-perumusan lima dasar itu Muhammad Yamin, Prof. Mr. Dr. Soepomo dan Ir. Soekarno dalam kata-katanya berbeda, tetapi pokok-pokoknya sama, yakni Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan dan Internasionalisme, Kebangsaan Indonesia, Kerakyatan dan Demokrasi dan Keadilan Sosial.

Pancasila sebagai nilai adalah suatu yang bersifat abstrak, karena itu secara relatif sulit memahaminya. Untuk mengatasi hal itu tersebut perlulah kita dibantu oleh ilmu sejarah, agar dapat menjembatani jarak, waktu dan tempat, hingga nilai-nilai tersebut akan konkret dalam pikiran kita. Sebagai pedoman nyata dan jenis untuk menentukan sikap dan kegiatan hidup kita, MPR telah mengaturnya dengan Tap No. II/MPR/1978 yang kita kenal dengan P-4 atau Eka Prasetya Pancakarsa. Peninjauan dari segi-segi hukum ketatanegaraan adalah sangat penting, agar kita dapat mengetahui bagaimana seharusnya berbuat yang sesuai dengan Pancasila, dan memahami aturan/hukum/peraturan yang mengalir dari nilai-nilai Pancasila tersebut. Untuk kemantapannya agar dikaji menurut metode Ilmu filsafat, hingga akhirnya sampai pada suatu kesimpulan bahwa aturan tersebut benar dan perlu serta

menguntungkan. Jika sikap kita sudah demikian, maka pengenalan aturan/hukum yang mengalir dari Pancasila tersebut akan kita lakukan dengan penuh keyakinan dan kesadaran¹⁴.

Delapan bingkai Pancasila adalah konsepsi untuk mengemas spirit, logika, dan nilai-nilai yang membuat Pancasila bermakna bagi Indonesia, dan karena itu, patut menjadi basis atau fundamen sistem hukum Indonesia. Hal yang patut disebut sebagai bingkai pertama dari Pancasila adalah spirit merawat ke Indonesia an. Secara historis, kehadiran Pancasila adalah untuk Ke Indonesia an itu. Indonesia yang majemuk (terdiri dari puluhan suku bangsa dengan ragam kemajemukan budaya, tradisi, agama dan sebagainya) diterima sebagai kenyataan yang harus dirawat dan dirayakan. Dari sudut itu, Pancasila memikul misi nasional: mengelola Ke Indonesia an itu agar negara Indonesia menjadi sebuah rumah bagi semua orang yang turut membangunnya, dan ingin hidup tenteram di dalamnya.

Misi Pancasila sebagaimana yang telah dikatakan sebelumnya, misi Pancasila bagi Indonesia, adalah: mengelola Ke-Indonesia-an (yang majemuk) agar menjadi sebuah rumah bagi semua orang yang turut membangunnya, dan ingin hidup tenteram di dalamnya. Misi ini juga harus menjadi titik tolak misi hukum dalam konteks Indonesia¹⁵.

¹⁴ Ibid, Halm 22.

¹⁵ Bernard L. Tanya DKK, *Pancasila Bingkai Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, Halm. 1.

1. Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa

Manusia yang diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Kuasa, dikordratkan hidup secara mengelompok. Kelompok manusia itu akan selalu mengalami perubahan dan perkembangan. Perkembangan diri manusia yang mengelompok itu sampai pada suatu keadaan di mana mereka terjalin ikatan hubungan yang kuat dan serasi, ini merupakan pertanda adanya kelompok manusia itu dengan ciri-ciri kelompok tertentu, yang membedakan mereka dengan kelompok-kelompok manusia lain. Kelompok ini membesar dan menjadi suku-suku bangsa. Tiap suku bangsa dibedakan oleh perbedaan nilai-nilai dan moral yang mereka patuhi bersama. Berdasarkan hal ini kita dapat menyebut adanya kelompok suku bangsa Minangkabau, Batak, Jawa, Sunda, Madura, Minahasa, Bugis, Banjar, Melayu dan masih banyak lagi suku-suku di tanah air. Semua suku bangsa ini merupakan modal dasar terbentuknya kesadaran berbangsa dan adanya bangsa Indonesia yang kita miliki kini adalah bagian dari bangsa itu waktu sekarang ini.

Kelompok-kelompok manusia tersebut dikatakan suku bangsa, karena mempunyai tujuan hidup. Tujuan hidup kelompok ini akan membedakan mereka dengan kelompok suku bangsa lain di Nusantara ini. Jadi kita kenal adanya pandangan hidup suku Minangkabau, Batak, Jawa, Sunda, Madura, Minahasa, Bugis, Banjar, Melayu serta banyak lagi pandangan hidup suku bangsa di Indonesia ini. Pandangan hidup ini merupakan wawasan atau cara pandang mereka untuk memenuhi kehidupan di dunia dan bekal mereka di hari akhir. Bangsa Indonesia

yang terdiri atas berbagai suku bangsa tersebut meyakini adanya kehidupan di dunia dan akhir. Berdasarkan hal tersebut kita menemukan persamaan pandangan hidup di antara suku-suku bangsa di tanah air ini, ialah keyakinan mereka akan adanya dua dunia kehidupan. Inilah yang menyatukan pandangan hidup bangsa Indonesia, walaupun mereka terdiri atas berbagai suku yang berbeda. Manusia Indonesia yang terikat oleh keyakinan kepada Tuhan yang Maha Kuasa dari kuatnya tradisi sebagai sumber norma dan nilai kehidupan dalam masyarakat adalah tali persamaan pandangan hidup antara berbagai suku di Nusantara ini. Pandangan hidup kita bernegara dan berbangsa tersimpul dalam falsafah kita Pancasila. Pancasila memberikan pancaran dan arah untuk setiap orang Indonesia tentang masa depan yang ditempuhnya. Inilah pandangan hidup orang Indonesia sebagaimana tertuang dalam kelima sila Pancasila¹⁶.

2. Pancasila Sebagai Dasar Negara Republik Indonesia

Pancasila yang dikemukakan dalam sidang I BPPK pada tanggal 1 Juni 1945 adalah dikandung maksud untuk dijadikan dasar dari negara Indonesia Merdeka. Adapun dasar itu haruslah berupa suatu falsafah yang menyimpulkan kehidupan dan cita-cita bangsa dan negara Indonesia yang merdeka. Di atas dasar itulah akan didirikan gedung Republik Indonesia sebagai perwujudan kemerdekaan politik yang menuju kepada kemerdekaan ekonomi, sosial dan budaya. Landasan atau dasar itu haruslah kuat dan kokoh agar gedung yang berdiri di atasnya akan tetap

¹⁶ C.S.T. Kansil, Op. cit, Halm 26-27.

tegak sentosa untuk selama-lamanya. Landasan itu harus pula tahan uji terhadap serangan-serangan baik dari dalam maupun luar.

Sidang BPPK telah menerima secara bulat Pancasila itu sebagai dasar negara Indonesia Merdeka. Dalam keputusan sidang PPKI kemudian pada tanggal 18 Agustus 1945 Pancasila tercantum secara resmi dalam Pembukaan UUD RI. Undang-Undang Dasar yang menjadi sumber ketatanegaraan harus mengandung unsur-unsur pokok yang kuat yang menjadi landasan hidup bagi seluruh bangsa dan negara, agar peraturan dasar itu tahan uji sepanjang masa. Peraturan-peraturan selanjutnya yang disusun untuk mengatasi dan menyalurkan persoalan-persoalan yang timbul berhubung dengan penyelenggaraan dan perkembangan negara harus didasarkan atas dan berpedoman pada Undang-Undang Dasar. Peraturan-peraturan yang bersumber pada UUD yang disebut peraturan organik, yang menjadi pelaksana dari UUD¹⁷.

Oleh karena Pancasila tercantum dalam UUD 1945 dan bahkan menjiwai seluruh isi peraturan dasar tersebut yang berfungsi sebagai dasar negara sebagaimana tercantum jelas dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 tersebut, maka semua peraturan perundang-undangan Republik Indonesia (Ketetapan MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan peraturan pelaksana lainnya) yang dikeluarkan oleh negara dan pemerintah Republik Indonesia haruslah sejiwa dengan Pancasila (dijiwai oleh dasar negara Pancasila). Isi dan tujuan dari peraturan

¹⁷ Ibid, Halm 28-29.

perundang-undangan Republik Indonesia tidak boleh menyimpang dari jiwa Pancasila.

Keputusan Sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 menetapkan Undang-Undang Dasar bagi negara Republik Indonesia yang telah diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Undang-Undang Dasar tersebut adalah ialah UUD 1945 di dalam Pembukaan UUD 1945 kita temukan dasar negara “Pancasila”. Oleh karena itu, secara yuridis Pancasila sah menjadi dasar negara Republik Indonesia.

Akibat hukum dari disahkannya Pancasila sebagai dasar negara, maka seluruh kehidupan bernegara dan bermasyarakat haruslah didasari oleh Pancasila. Landasan hukum Pancasila sebagai dasar negara memberikan akibat hukum dan filosofi, yaitu kehidupan negara dari bangsa ini haruslah berpedoman kepada Pancasila¹⁸.

3. Nilai-Nilai Pancasila

Ketuhanan Yang Maha Esa Pengertian Nilai Pendidikan Pancasila adalah pendidikan nilai-nilai yang bertujuan membentuk sikap positif manusia sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Menilai berarti menimbang, yaitu kegiatan manusia menghubungkan sesuatu dengan sesuatu untuk selanjutnya mengambil keputusan. Keputusan nilai dapat mengatakan “berguna atau tidak berguna, benar atau tidak benar, baik atau tidak baik, religius atau tidak religius”. Berhubungan dengan unsur-unsur yang ada

¹⁸ Ibid, Halm 29.

pada manusia, yaitu: Jasmani, Cipta, Rasa, Karsa (kehendak), dan Kepercayaan. Sesuatu dikatakan mempunyai nilai apabila sesuatu itu: berguna, berharga (nilai kebenaran), indah (nilai estesis), baik (nilai moral atau etis), religius (nilai agama).

Prof. Dr. Notonegor, membagi nilai menjadi 3, yakni: Nilai materiil, yaitu segala sesuatu yang berguna bagi unsur manusia, Nilai vital, yaitu sesuatu yang berguna bagi manusia untuk dapat mengadakan kegiatan aktivitas, dan Nilai kerohanian, yaitu segala sesuatu yang berguna bagi rohani manusia¹⁹.

Nilai kerohanian ini dapat dibedakan atas 4 macam yaitu:

- a. Nilai kebenaran/kenyataan, yang bersumber pada unsur akal manusia (rasio, budi, cipta);
- b. Nilai keindahan yang bersumber pada unsur rasa manusia (*gevoels*, dan *aesthethis*);
- c. Nilai kebaikan dan nilai moral, yang bersumber pada unsur kehendak/kemauan manusia (*will, karsa, ethic*);
- d. Nilai kebaikan religius yang merupakan Ketuhanan, kerohanian yang tertinggi dan mutlak. Nilai religius ini bersumber pada kepercayaan keyakinan manusia.

Dengan adanya dasar Ketuhanan maka Indonesia mengakui dan percaya pada adanya Tuhan. Tuhan Yang Maha Esa yang menjadi sebab adanya manusia dan alam semesta serta segala hidup dan kehidupan di dalamnya. Dasar ini menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk Indonesia untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya/kepercayaan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 29 UUD 1945. Hal ini berarti bahwa negara Indonesia yang terdiri atas ribuan pulau dengan lebih kurang 240 Juta jiwa yang menganut beberapa

¹⁹ Ibid, Halm 40-42.

agama (Islam, Kristen Protestan, Kristen Katolik, Hindu, Budha, dan Konghucu) menghendaki semua agama itu hidup tenteram, rukun dan saling menghormati.

Dengan demikian, semua agama yang diakui di negara Republik Indonesia dapat berkembang dan bergerak secara leluasa. Dengan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, bangsa Indonesia menyatakan kepercayaan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan oleh karenanya manusia Indonesia percaya dan taqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

a. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa

Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Kebebasan agama adalah merupakan salah satu hak yang paling asasi di antara hak-hak asasi manusia, karena kebebasan beragama itu langsung bersumber kepada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Hak kebebasan beragama bukan pemberian negara atau bukan pemberian golongan. Sila pertama Pancasila berbunyi: “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Sila ini mengandung dua pengertian pokok, yaitu pengertian tentang Ketuhanan dan tentang Yang Maha Esa²⁰.

- 1) Ketuhanan. Ketuhanan berasal dari kata Tuhan yakni Allah, zat Yang Maha Esa, pencipta segala kejadian termasuk pencipta semua makhluk. Oleh

²⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi Hukum.... Op.cit.*, Hlm. 79.

karena itu, Tuhan sering disebut juga “sebab yang pertama” yang tidak disebabkan lagi. Alam beserta kekayaan seperti sumber-sumber minyak bumi, batu bara, air, udara dan lain-lainnya merupakan ciptaan-Nya. Demikian pula makhluk hidup seperti tumbuh-tumbuhan, hewan, dan juga manusia, semua berasal dari Tuhan yang nantinya akan kembali kepada Tuhan.

- 2) Yang Maha Esa. Yang Maha Esa berarti Yang Maha Satu Yang Maha Tunggal dan tidak ada yang mempersekutukannya. Dia esa dalam zat-Nya, esa dalam sifat-Nya, dan esa dalam pembuatan-Nya. Oleh karena kekhususan-Nya itu, maka tidak ada yang menyamai-Nya. Dan Dia Maha Sempurna.

Ketuhanan Yang Maha Esa. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa mengandung pengertian bahwa kita bangsa Indonesia percaya dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, Pencipta Alam Semesta beserta isinya baik benda mati maupun makhluk hidup.

Kepercayaan dan ketaqwaan kita kepada Tuhan Yang Maha Esa itu bersifat aktif. Artinya harus selalu berusaha menjalankan segala perintah Nya, dan menjauhi segala larangan Nya menurut ajaran agama dan kepercayaan kita masing-masing.

b. Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab

Nilai Kemanusiaan yang Adil dan Beradab Internasionalisme ataupun perikemanusiaan adalah penting sekali bagi kehidupan suatu bangsa dalam negara yang merdeka dalam hubungannya dengan bangsa-bangsa lain.

Manusia adalah makhluk Tuhan, dan Tuhan tidak mengadakan perbedaan antara sesama manusia. Pandangan hidup demikian menimbulkan pandangan yang luas, tidak terikat oleh batas-batas negara atau bangsa sendiri, melainkan negara selalu harus membuka pintu bagi persahabatan dunia atas dasar persamaan derajat. Manusia mempunyai hak-hak yang sama oleh karena itu tidaklah dibenarkan manusia yang satu menguasai manusia yang lain, atau bangsa satu menguasai bangsa yang lain. Berhubungan dengan itu maka dasar itu tidak membenarkan adanya penjajahan di atas muka bumi, karena hal yang demikian bertentangan dengan peri kemanusiaan serta hak setiap bangsa menentukan nasibnya sendiri²¹.

Sesungguhnya manusia itu dilahirkan mempunyai hak yang tidak dapat dirampas dan dihilangkan. Hak-hak itu harus dihormati oleh siapa pun. Golongan manusia yang berkuasa tidaklah diperkenankan memaksakan kehendak yang bertentangan dengan hak seseorang.

- 1) Kemanusiaan. Kemanusiaan berasal dari kata manusia, yang merupakan makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa. Oleh Tuhan manusia dikarunia jasmani dan rohani, yang keduanya merupakan satu kesatuan serasi, yang sering disebut pribadi manusia. Artinya, dalam pribadi manusia terdapat jasmani dan rohani yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Salah satu tidak ada, berarti bukan manusia.
- 2) Adil. Adil mengandung arti objektif atau sesuai dengan adanya, misalnya kita memberikan sesuatu kepada orang karena memang sesuatu itu

²¹ C.S.T. Kansil, *Empat Pilar..... Op.cit*, , Halm 32.

merupakan haknya. Jadi kita tidak subjektif, tidak berat sebelah, tidak pilih kasih. Lebih-lebih lagi, seseorang yang bersifat adil tidak sewenang-wenang.

- 3) Beradab. Beradab berasal dari kata adab yang secara bebas berarti budaya, beradab berarti berbudaya. Manusia yang beradab berarti manusia yang tingkah lakunya selalu dijiwai oleh nilai-nilai kebudayaan. Nilai-nilai budaya tidak lain adalah hal-hal yang luhur yang dijunjung tinggi oleh manusia, yang karena luhurnya itu dijadikan pedoman, ukuran atau tuntutan untuk diikuti. Kalau sesuai berarti baik, kalau tidak sesuai berarti tidak baik.

Kemanusiaan yang adil dan beradab. Keseluruhan pengertian tentang sila kedua dengan Pancasila ini, dengan memperhatikan uraian di muka, jelaslah merupakan suatu kedaulatan pengertian yang lengkap tentang manusia. Dengan kata lain dapat dikatakan, bahwa manusia bebas keinginannya, tetap terikat oleh keterbatasan dan tanggung jawabnya kepada masyarakat dan negara, dibatasi juga oleh lingkungannya. Itu semua disebabkan manusia tidak hidup sendiri. Walaupun dia ingin hidup sendiri, tetapi hal ini tidak mungkin. Dia akan selalu bergantung pada lingkungannya baik berupa orang-orang lain ataupun alam sekitarnya.

Sebagai bangsa, kita juga selalu bergantung pada bangsa-bangsa lain di dunia. Demikian halnya bangsa lain, sebagian bergantung pada bangsa kita. Misalnya kita memerlukan mesin dari Jerman, sebaliknya bangsa itu memerlukan

bahan mentah dari Indonesia. Oleh karena itu, selain manusia pada hakikatnya sama, maka bangsa-bangsa di dunia pada hakikatnya juga sama derajatnya²².

c. Sila Persatuan Indonesia

Dengan dasar kebangsaan (nasionalisme) dimaksudkan bahwa bangsa Indonesia seluruhnya harus memupuk persatuan yang erat antara sesama warga negara, tanpa membeda-bedakan suku atau golongan serta berdasarkan satu tekad yang bulat dan satu cita-cita bersama. Prinsip kebangsaan itu merupakan ikatan yang erat antara golongan dan suku bangsa. Kebangsaan meliputi seluruh golongan dan daerah di Indonesia serta unsur-unsur kebudayaan dan tata hidupnya. Dasar kebangsaan ini adalah penting sekali dan harus dibina, tanpa melupakan bahwa di dunia ada bangsa lain yang terdiri atas sesama manusia dan seluruhnya membentuk satu keluarga umat manusia.

Kebangsaan Indonesia bukanlah paham kebangsaan yang sempit, yang harus mengagungkan bangsa dan merendahkan bangsa lain. Paham kebangsaan kita adalah satu dasar kebangsaan yang menuju kepada persaudaraan dunia, yang menghendaki bangsa-bangsa itu saling hormat-menghormati dan harga-menghargai.

Paham kebangsaan yang dianut bangsa Indonesia adalah: Ke dalam yang artinya menggalang kepentingan seluruh rakyat dengan tidak membeda-bedakan suku atau golongan. Dan ke luar yang artinya tidak mengagungkan bangsa sendiri,

²² Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi... Op. Cit.*, Hlm. 80

namun dengan berdiri tidak atas dasar kebangsaan sendiri juga menuju ke arah hidup berdampingan secara damai, berdasar atas persamaan derajat antar bangsa serta berdaya upaya untuk melaksanakan terciptanya perdamaian dunia yang kekal abadi, serta membina kerja sama untuk kesejahteraan umat manusia²³.

Persatuan

Persatuan berasal kata satu yang berarti utuh, tidak pecah belah, persatuan mengandung pengertian disatukannya berbagai macam corak yang beranekaragam menjadi satu kebulatan. Dengan perkataan lain, hal-hal yang beraneka ragam itu, setelah disatukan menjadi sesuatu yang serasi, utuh dan tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.

Persatuan Indonesia. Sila persatuan Indonesia mengandung arti persatuan bangsa yang didiami wilayah Indonesia. Persatuan ini didorong untuk mencapai kehidupan yang bebas dalam wadah negara yang merdeka dan berdaulat. Tuhan Yang Maha Esa menciptakan manusia bersuku-suku dan berbangsa-bangsa, masing-masing menempati wilayahnya. Demikian pula manusia yang mendiami kepulauan nusantara ini, lambat laun akan berkembang menjadi bangsa Indonesia. Sedangkan yang bermukim di wilayah bumi yang lain menjadi bangsa-bangsa lain seperti, misalnya bangsa Malaysia, Jepang, Prancis dan sebagainya. Secara khusus pertumbuhan tersebut berkembang menjadi persatuan bangsa Indonesia, yang tahap-tahapnya sebagai berikut:

²³ C.S.T. Kansil, *Empat Pilar.... Op. Cit*, Halm 33.

1) Kebangkitan Nasional

Kesadaran nasional bangkit pada tahun 1908, dirintis oleh Budi Utomo. Tokoh-tokohnya berasal dari berbagai suku dan berjuang untuk mengembangkan berbagai bidang kehidupan secara keseluruhan, baik bidang ekonomi, politik, sosial budaya, maupun bidang-bidang lain. Itulah sebabnya gerakan itu memiliki sifat nasional.

2) Sumpah Pemuda

Proses kebangkitan nasional itu berkembang terus dan salah satu hasilnya adalah Sumpah Pemuda yang dicetuskan pada tanggal 28 Oktober 1928 di Jakarta.

Bunyi sumpah itu adalah:

Kami putra dan putri Indonesia, mengaku bertumpah darah yang satu, tanah air Indonesia, Kami putra dan putri Indonesia, mengaku berbangsa yang satu, bangsa Indonesia, Kami putra dan putri Indonesia menjunjung bahasa persatuan, bahasa Indonesia.

3) Proklamasi Kemerdekaan RI

Sejarah perjuangan panjang akhirnya meledak dalam bentuk Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Dengan itu, bangsa Indonesia memberitahukan kepada dunia akan kemerdekaannya setelah berjuang lama dan memakan banyak korban. Pemberitahuan itu berisi tentang 3 hal, yaitu:

- a) Kemerdekaan adalah hak bangsa dan oleh karena itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

- b) Bangsa Indonesia mendirikan Negara Republik Indonesia.
- c) Bangsa Indonesia akan mewujudkan kesejahteraan hidup, serta akan mencapai terselenggaranya perdamaian dunia yang abadi²⁴.

Ketiga hal di atas tidak lain merupakan wujud dari persatuan Indonesia yang harus kita pertahankan dan perjuangan. Apabila dikaji lebih lama hal-hal yang berhubungan dengan makna persatuan Indonesia itu terdapat beberapa prinsip bagi yang harus dikemukakan yaitu²⁵:

a) Prinsip Bhinneka Tunggal Ika

Prinsip ini mengharuskan kita untuk mengakui bahwa bangsa Indonesia, baik segi suku, bahasa, agama dan lain-lain sesungguhnya sangat beragam, sangat berbhinneka. Hal itu mewajibkan kita untuk tetap bersatu (Tunggal Ika) sebagai Indonesia. Membina persatuan bangsa ini benar-benar tugas yang berat tetapi mulia.

b) Prinsip Nasionalisme Indonesia

Kita mencintai bangsa kita, Indonesia, itu tidak berarti mengagungkan bangsa sendiri. Kita tetap mencintai bangsa kita.

c) Prinsip Kebangsaan Warga Negara dalam Rangka Persatuan Bangsa

Manusia Indonesia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa adalah bebas. Kebebasan itu dibatasi oleh keadaannya sendiri. Misalnya, kemana

²⁴ Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi Hukum.... Op. cit*, Hlm. 81.

²⁵ C.S.T. Kansil, *Op. Cit*, Halm 35.

pun jasmani dan rohaninya terbatas. Di samping itu juga, kebebasan dibatasi oleh alam lingkungan yang menjadi sumber kebutuhannya. Demikianlah kita mengakui kebebasan perseorangan, tetapi kebebasan itu harus diatur dengan baik, artinya bertanggung jawab kepada kepentingan bersama. Di dalam menuntut hak, kita harus ingat akan kewajiban.

d) Prinsip Wawasan Nusantara

Dari seluruh uraian di muka, pada dasarnya dirangkum menjadi satu dalam bentuk Prinsip Wawasan Nusantara Pokok Pengertian dari wawasan nusantara ialah bahwa Indonesia merupakan (1) Kesatuan Politik, (2) Kesatuan sosial budaya, (3) Kesatuan Ekonomi, dan (4) kesatuan pertahanan dan keamanan.

d. Sila kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan

Nilai Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Dasar mufakat, kerakyatan atau demokrasi menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut paham demokrasi. Paham demokrasi berarti bahwa “kekuasaan tertinggi (kedaulatan) untuk mengatur negara dan rakyat yang terletak di tangan seluruh rakyat Dalam UUD 1945 dinyatakan “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan melakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Kerakyatan yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD

1945 adalah sebagai berikut ²⁶ : “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Demokrasi Indonesia seperti yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 adalah demokrasi yang tercantum dalam Pancasila sebagai sila ke-4 dan dinamakan Demokrasi Pancasila.

Asas demokrasi di Indonesia ialah demokrasi berdasarkan Pancasila yang meliputi bidang-bidang politik, sosial dan ekonomi serta yang dalam penyelesaian masalah-masalah nasional berusaha sejauh mungkin menempuh jalan permusyawaratan untuk mencapai mufakat. Rapat untuk mengambil keputusan, memerlukan qourum: apabila qourum tidak tercapai, maka rapat ditunda sampai paling banyak 2 (dua) kali dengan selang waktu paling sedikit 24 (dua puluh empat) jam.

Apabila setelah dua kali penundaan masih juga qourum belum tercapai maka: 1). Jika terjadi dalam Rapat Paripurna permasalahannya menjadi batal; 2). Jika terjadi dalam Rapat Badan Pekerja, Komisi dan Panitia Ad Hoc, pemecahannya diserahkan pada pemimpin.

Setelah dipandang cukup diberikan kesempatan kepada para anggota mengemukakan pendapat serta saran sebagai sumbangan pendapat dan pikiran bagi penyelesaian masalah yang sedang dimusyawarahkan, maka pemimpin rapat mengusahakan secara bijaksana agar rapat segera dapat mengambil keputusan. Untuk mencapai apa yang dimaksud, maka pemimpin rapat ataupun panitia yang

²⁶ Ibid, Halm 35-36.

diberikan tugas untuk itu wajib membuat kesimpulan dan rumusan/naskah putusan yang mencerminkan pendapat/pendapat yang hidup dalam rapat.

Keputusan berdasarkan mufakat. Hakikat dari musyawarah untuk mufakat dalam kemurniannya adalah sesuatu cara khas yang bersumber pada inti paha kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk merumuskan dan /atau memutuskan sesuatu hal berdasarkan kehendak rakyat, dengan jalan mengemukakan hikmat kebijaksanaan yang tiada lain dari pada pikiran (rasio) yang sehat yang mengungkapkan dan mempertimbangkan persatuan dan kesatuan bangsa, kepentingan rakyat sebagaimana yang menjadi tujuan pembentukan pemerintah negara termaksud dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, pengaruh-pengaruh waktu, oleh semua wakil/utusan yang mencerminkan penjelmaan seluruh rakyat, untuk mencapai keputusan berdasarkan kebulatan pendapat (mufakat) yang diiktikadkan untuk dilaksanakan secara jujur dan bertanggung jawab.

Segala keputusan diusahakan dengan cara musyawarah untuk mufakat di antara semua pihak. Apabila hak tersebut tidak dapat segera terlaksana, maka pemimpin rapat dapat mengusahakan/berdaya upaya agar dapat berhasil mencapai mufakat. Keputusan berdasarkan mufakat adalah sah bilamana diambil dalam rapat yang dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat.

Pengambilan Keputusan Berdasarkan Suara Terbanyak (Qourum). Keputusan berdasarkan suara terbanyak diambil apabila keputusan berdasarkan

mufakat sudah tidak mungkin diusahakan karena adanya pendirian dari sebagian peserta musyawarah yang tidak dapat didekatkan lagi atau karena faktor waktu yang mendesak. Sebelum rapat mengambil keputusan berdasarkan suara terbanyak, kepada para anggota diberi kesempatan untuk lebih dahulu mempelajari naskahnya atau perumusan masalah yang bersangkutan. Penyampaian suara dilakukan oleh para anggota untuk menyatakan sikap setuju, menolak atau abstain dengan cara lisan mengacungkan tangan, berdiri, tertulis, pindah tempat pemanggilan nama.

Pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak (qourum) adalah sah apabila: 1). Diambil dalam rapat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) jumlah anggota rapat (qourum); 2). Disetujui oleh lebih dari separuh anggota yang hadir yang menemui qourum; dan 3). Di dukung oleh sekurang-kurangnya dua fraksi (untuk MPR)²⁷.

- 1) Kerakyatan. Kerakyatan berasal dari kata rakyat berarti sekelompok manusia yang mendiami suatu wilayah tertentu. Kerakyatan berarti suara prinsip yang mengakui bahwa kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Kerakyatan disebut juga kedaulatan rakyat, artinya rakyat yang berdaulat, berkuasa. Hal ini juga demokrasi, yang berarti rakyat yang memerintah.
- 2) Hikmat Kebijaksanaan. Hikmat kebijaksanaan berarti suatu sikap yang dilandasi dengan penggunaan pikiran sehat dengan selalu mempertimbangkan kepentingan persatuan dan kesatuan bangsa. Kepentingan rakyat akan dijamin dengan sadar, jujur, dan bertanggung

²⁷ Ibid, Halm 38.

jawab serta di dorong oleh itikad baik sesuai dengan hati nurani yang murni dengan uraian di atas, maka hasil sesuatu perbuatan atau kebijaksanaan akan baik dan benar karena dihadapi dengan mempergunakan seluruh daya manusia yang tinggi.

- 3) Permusyawaratan. Permusyawaratan berarti suatu tata cara yang khas Indonesia untuk merumuskan dan atau memutuskan sesuatu berdasarkan kehendak rakyat sehingga tercapai suatu keputusan berdasarkan mufakat. Pelaksanaan dari kebenaran ini, memerlukan semangat mengutamakan kepentingan nasional dibandingkan dengan kepentingan daerah, golongan dan pribadi. Hal ini memerlukan pula itikad yang baik dan ikhlas, dilandasi oleh pikiran yang sehat serta ditopang oleh kesadaran bahwa kepentingan bangsa dan negara berada di atas kepentingan yang lain.
- 4) Perwakilan. Perwakilan berarti suatu tata cara mengusahakan ikut sertanya rakyat mengambil bagian dalam urusan bernegara. Bentuk keikutsertaan itu ialah badan-badan perwakilan, baik di pusat seperti MPR dan DPR serta DPD maupun di daerah yang berwujud DPRD. Keanggotaan badan-badan perwakilan itu ditentukan melalui sesuatu pemilihan yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia.

Kemudian sila keempat Pancasila dapat ditarik kesimpulan bahwasanya: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan”. Sila keempat ini mengandung arti bahwa rakyat dalam menjalankan kekuasaannya, dilakukan melalui perwakilan, jadi tidak langsung. Keputusan-keputusan yang diambil oleh wakil-wakil itu dilakukan

melalui musyawarah yang dipimpin oleh akal sehat serta penuh rasa tanggung jawab baik kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun kepada rakyat yang diwakilinya²⁸.

e. Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia Dalam pidato 1 Juni 1945 ditegaskan bahwa prinsip kesejahteraan adalah prinsip tidak adanya kemiskinan di alam Indonesia Merdeka. Keadilan sosial adalah sifat masyarakat adil dan makmur kebahagiaan buat semua orang, tidak ada penghisapan, tidak ada penindasan dan penghinaan, semuanya bahagia cukup sandang pangan. Tidak dengan sendirinya kita dapat mencapai kesejahteraan ini, walau telah ada perwakilan rakyat. Di negara-negara Eropa dan Amerika telah ada Badan Perwakilan, *Parlementaire Democratie*, tetapi justeru disana lah kapitalis merajalela. Hal ini disebabkan yang dinamakan demokrasi disana hanyalah demokrasi politik saja, tidak ada keadilan sosial, tidak ada demokrasi ekonomi. Seorang pemimpin Prancis, Jean Jaures menggambarkan tentang demokrasi politik itu sebagai berikut: di dalam Demokrasi Parlemerter tiap orang boleh memilih, boleh menjadi anggota parlemen. Tetapi adakah *sociale rechtvaardigheid*, adakah kenyataan kesejahteraan di kalangan rakyat²⁹.

Wakil kaum buruh mempunyai hak politik di dalam parlemen, ia dapat menjatuhkan Menteri, besok pagi di tempat ia bekerja, di dalam pabrik, ia dapat

²⁸ Titik Triwulan Tutik, Op. Cit, Hlm. 82.

²⁹ C.S.T. Kansil, Op. Cit, Halm 39.

dilempar keluar jalan raya, dijadikan pengangguran yang tidak dapat makanan suatu apa pun. Oleh karena itu, dalam pidato 1 Juni 1945 diusulkan kepada sidang supaya mencari demokrasi tapi bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni demokrasi politik dan ekonomi yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial. Rakyat Indonesia sudah lama mengharapkan kedatangan Ratu Adil. Yang dimaksud dengan paham Ratu Adil adalah keadilan sosial, rakyat ingin hidup sejahtera, rakyat yang tadi merasa dirinya kurang makan dan kurang pakaian, menciptakan dunia baru yang di dalamnya keadilan, di bawah pimpinan Ratu Adil.

- 1) Keadilan Sosial. Keadilan sosial berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan baik materiil maupun spiritual. Artinya, keadilan itu tidak untuk golongan kaya saja tetapi juga untuk si miskin: bukan hanya untuk para pemimpin tapi juga untuk rakyat yang dipimpin: tidak hanya untuk orang Jawa tetapi juga untuk orang di luar Jawa.
- 2) Seluruh Rakyat Indonesia. Seluruh rakyat Indonesia berarti setiap orang yang menjadi rakyat Indonesia baik yang berdiam di wilayah kekuasaan Republik Indonesia maupun warga negara Indonesia yang berada di negara lain.

Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Sila ini secara bulat berarti bahwa setiap rakyat Indonesia mendapat perlakuan yang adil di bidang hukum, politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan. Sesuai dengan

Undang-Undang Dasar 1945, pengertian keadilan sosial mencakup pula pengertian adil dan makmur³⁰.

Pancasila adalah filsafat bangsa yang sungguh berimpit dengan jiwa bangsa. Di sini yang muncul adalah kepastian pengetahuan bangsa, misalnya yang berkenaan dengan hakikat kenyataan dan kebenaran. Persepsi jagat raya dan manusia di dalamnya termasuk dalam lingkup ini³¹.

Posisi Pancasila dalam derasnya arus globalisasi sangat rawan terhadap gangguan. Secara formal, Pancasila tetap diakui oleh seluruh bangsa Indonesia sebagai ideologi negara. Namun dalam tataran aplikatif, perilaku masyarakat banyak yang mengalami pergeseran nilai. Secara tidak langsung pergeseran nilai tersebut membuat masyarakat perlahan-lahan melupakan nilai-nilai ajaran Pancasila. Salah satu alasan Pancasila masih tetap eksis adalah karena Pancasila digali dari nilai-nilai yang ada dalam masyarakat Indonesia sendiri seperti ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan. Ada atau tidak adanya Pancasila, nilai-nilai tersebut memang sudah tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia jauh sebelum dikumandangkan Proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia.

Jika masyarakat melaksanakan nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan tersebut, maka secara otomatis masyarakat juga

³⁰ Ibid, Halm 41-42.

³¹ Tim Peneliti, *Pancasila, Pendidikan dan Kehidupan Negara Bangsa Pemikiran dan Pembudayaan Pancasila untuk pendidikan Tinggi*, Liberty, Yogyakarta, 1999, Hlm. 10).

mengamalkan Pancasila. Sebagai contoh ketika warga negara melaksanakan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya, maka warganegara tersebut sudah melaksanakan Pancasila³².

B. Negara Hukum

Kajian Pancasila sebagai Ideologi kebangsaan jelas merupakan pekerjaan yang mudah. Patut dicatat bahwa istilah ideologi pancasila digunakan untuk pertama kali dalam krida ketiga dari kabinet pembangunan IV pada dekade tahun 1980-an. Dalam kride ketiga dicantumkan secara jelas ideologi pancasila sebagai instrumen untuk memantapkan pesatuan dan kesatuan bangsa³³.

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to the Study Of Law The Constitution*. Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dan konsep *the rule of law*, meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama, yaitu pengakuan

³² Hamid Darmini, *eksistensi dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai pemersatu bangsa*, Alfabeta, Bandung, 2017, Hlm. 11.

³³ Dahlan Taib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009, Hlm. 7

dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama keduanya tetap berjalan dengan sistem sendiri yaitu sistem hukum sendiri³⁴.

Secara konsepsional, hingga kini terdapat lima konsep utama negara hukum, ialah : *Rechtsstaat*, *Rule of Law*, *Sosialist Legality*, Nomokrasi Islam dan Negara Hukum Pancasila. Kelima konsep negara hukum tersebut masing-masing memiliki karakteristik yang bersifat khas.

Konsep *Rechtsstaat* diawali oleh pemikiran Immanuel Kant tentang Negara Hukum dalam arti sempit (formal) yang menempatkan fungsi *Rechts* pada *staat* hanya sebagai alat perlindungan hak asasi individual dan pengaturan kekuasaan negara secara pasif, yakni hanya bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Konsep Kant ini, terkenal dengan sebutan *Nachtwakerstaat* atau *Nachwachterstaat*³⁵.

Suatu fenomena penting yang mewarnai transformasi masyarakat global pada 3 (tiga) dasawarsa terakhir abad ke 20 (dua puluh) adalah tuntutan demokratisasi. Demokrasi telah menjadi diskursus yang melibatkan hampir semua komponen masyarakat. Kuatnya tuntutan demokratisasi dan maraknya diskursus demokrasi tidak lain karena adanya anggapan bahwa demokrasi merupakan suatu sistem yang bisa menjamin keteraturan publik dan sekaligus mendorong transformasi masyarakat menuju suatu struktur sosial, politik, ekonomi, dan

³⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op. Cit.*, Halm. 73.

³⁵ Lukman Hakim, *Filosofi kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, 2012, Hlm. 53.

kebudayaan yang lebih ideal. Demokrasi telah mencegah suatu struktur masyarakat yang dominatif, represif, dan otoritarian³⁶.

Hukum itu adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk hierarki, di mana satu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*)³⁷.

Tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan dalam suatu tata hukum itu oleh Hans Kelsen disebut *hierarchi of norm (strufenbau des recht)*. Setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah. Dalam *stufentheorie*-nya han Kelsen mengemukakan bahwa dipuncak “*stufenbau*” terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan suatu kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut “*grundnorm*” atau “*ursprungnorm*”. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, bersifat umum, atau hipotesis³⁸.

³⁶ Ibid, Hlm. 54.

³⁷ Ni'matul Huda, *Perkembangan.... Op.cit*, Halm. 8.

³⁸ Ibid, Halm. 9.

Menurut Kelsen, *Grundnorm* pada umumnya adalah *metajuridisch*, bukan produk (buatan) badan pembuat undang-undang (*dewetgiving*), bukan bagian dari peraturan perundang-undangan (*algemene venbindende voorschriften*), namun merupakan sumber dari semua sumber (*the source of the source*) dari tatanan peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya. *Grundnorm* berada di puncak *stufenbau*, namun *stands outside, on the hilltop*. Lagi pula, hanya ada satu *grundnorm* tidak boleh bercokol dua *grundnorm* di puncak bangunan piramida. *Grundnorm* menjadikan aturan-aturan hukum berlaku mengikat sebagai kaidah-kaidah hukum positif. Oleh sebab *grundnorm* itulah maka aturan-aturan hukum berkekuatan sebagai kaidah-kaidah hukum positif yang mengikat rakyat banyak. Bagi Kelsen *grundnorm* adalah dasar segala kekuasaan dan legalistas hukum positif³⁹.

Negara Indonesia adalah negara hukum, demikian bunyi pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 setelah diamandemen ketiga disahkan 10 November 2001. Penegasan ketentuan konstitusi ini bermakna, bahwa segala aspek kehidupan kemasyarakatan, kenegaraan dan pemerintah harus senantiasa berdasarkan hukum. Hukum secara sempit juga dapat kita artikan sebagai Undang-Undang yang berlaku. Di Indonesia, istilah negara hukum secara konstitusional telah disebutkan pada UUD 1945. Penggunaan istilah negara hukum mempunyai perbedaan antara sesudah dilakukan amandemen dan sebelum dilakukan amandemen. Sebelum amandemen UUD 1945, yang berbunyi bahwa “Indonesia adalah negara yang berdasar atas negara hukum”.

³⁹ Ibid, Halm. 10.

Sedangkan setelah dilakukannya amandemen UUD 1945 yaitu “ Negara Indonesia adalah negara hukum”. Istilah negara tersebut dimuat dalam UUD 1945 pasal 1 ayat (3). Meskipun ada perbedaan UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen pada hakikatnya keduanya mempunyai tujuan yang sama yaitu menjadikan Negara Indonesia sebagai negara hukum. Indonesia sebagai negara hukum, memiliki karakteristik mandiri yang berarti kemandirian tersebut terlihat dari penerapan konsep atau pola negara hukum yang dianutnya. Konsep yang dianut oleh negara kita disesuaikan dengan kondisi yang ada di Indonesia yaitu Pancasila. NKRI sebagai negara hukum yang berdasarkan pancasila, pasti mempunyai maksud dan tujuan tertentu yaitu bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan negara kita sebuah negara yang aman, tenteram, aman, sejahtera, dan tertib dimana kedudukan hukum setiap warga negaranya dijamin sehingga bisa tercapainya sebuah keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perorangan maupun kepentingan kelompok masyarakat. Konsep negara hukum pancasila artinya suatu sistem hukum yang didirikan berdasarkan asas-asas dan kaidah atau norma-norma yang terkandung/tercermin dari nilai-nilai yang ada dalam pancasila sebagai dasar kehidupan bermasyarakat.

Negara yang berdasarkan atas hukum ditandai dengan beberapa asas diantaranya adalah bahwa semua perbuatan atau tindakan seseorang baik individu maupun kelompok, rakyat maupun pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelum perbuatan atau tindakan itu dilakukan atau didasarkan pada peraturan yang berlaku. Negara berdasarkan atas hukum harus berdasarkan hukum yang baik dan adil tanpa

membeda-bedakan. Hukum yang baik adalah hukum yang demokratis, yaitu berdasarkan pada kehendak rakyat sesuai dengan kesadaran hukum rakyat. Sedangkan yang dimaksud dengan hukum yang adil adalah hukum yang memenuhi maksud tujuan hukum yaitu keadilan. Hukum yang baik dan adil perlu untuk dijunjung tinggi karena bertujuan untuk melegitimasi kepentingan tertentu, naik kepentingan penguasa, rakyat maupun kelompok. Oleh karena itu suatu negara yang menyatakan bahwa negaranya merupakan negara hukum. Negara hukum menurut UUD 1945 adalah negara yang berdasarkan pada kedaulatan hukum. Negara itu sendiri merupakan subjek hukum, dalam arti *rechstaat* (Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum). Ciri-ciri konsep *rechstaat* antara lain:

1. Adanya perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM);
2. Adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan pada lembaga negara untuk menjamin perlindungan Hak Asasi Manusia;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan;
4. Adanya peradilan administrasi.

Di Indonesia yang menggunakan sebuah konsep *rechstaat* berarti semua yang dilakukan oleh rakyat tergantung pada bagaimana bunyi teks ketentuan hukumnya dalam pasal-pasal yang telah ada. Supremasi hukum di Indonesia menurut konsep *rechstaat* adalah menempatkan negara sebagai sebuah subjek hukum, maka jika siapapun yang melanggar hukum tersebut atau bersalah dapat dituntut di depan pengadilan. Di dalam negara hukum, setiap aspek tindakan pemerintah baik dalam lapangan pengaturan maupun pelayanan harus sangat berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Artinya pemerintah tidak dapat

melakukan tindakan sewenang-wenang. Beberapa unsur yang harus berlaku dalam negara hukum adalah⁴⁰:

1. Adanya suatu sistem pemerintahan sebuah negara yang didasarkan pada kedaulatan rakyat;
2. Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan;
3. Adanya pengawasan dari badan atau lembaga peradilan yang bebas dan mandiri, dalam artian lembaga negara peradilan tersebut benar-benar tidak memihak siapapun;
4. Adanya peran yang nyata dari anggota masyarakat maupun warga negara untuk berpartisipasi atau ikut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah tersebut.

Indonesia sebagai negara hukum, begitu nyata dalam UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 pasal 1 ayat (3). Sehingga seluruh sendi kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan norma-norma hukum. Artinya, hukum harus dijadikan sebagai jalan keluar dalam penyelesaian masalah-masalah yang berkenaan dengan perorangan maupun kelompok, baik masyarakat maupun negara. Norma hukum bukanlah satu-satunya kaidah yang berisfat mengatur terhadap manusia dalam hubungannya dengan sesama manusia. Hukum tidak dibuat akan tetapi hidup, tumbuh dan juga berkembang bersama masyarakat. Hukum harus tetap memuat nilai-nilai yang ideal dan harus pula dijunjung tinggi oleh segenap elemen masyarakat⁴¹.

⁴⁰ (<https://www.kompasiana.com/alfinafajrin/59b80b71941c202012739722/indonesia-sebagai-negara-hukum>) . 3 Agustus 2019.

⁴¹ Ibid.

C. Kedaulatan Rakyat

Dalam isu kedaulatan rakyat, pemikir yang sering kali dirujuk adalah JJ Rousseau. Dalam bukunya *Contract, Sodale* (1763), Rousseau berpendapat bahwa manusia dengan moralitas yang tidak dibuat-buat justru waktu manusia berada dalam keluguan. Sayangnya, keluguan ini hilang ketika membentuk masyarakat dengan lembaga-lembaganya. Pada saat itu, manusia beralih menjadi harus taat pada peraturan yang dibuat oleh penguasa yang mengisi kelembagaan dalam masyarakat. Peraturan itu jaid membatasi dan tidak bermoral karena dibuat oleh manusia, dengan demikian manusia menjadi tidak memiliki dirinya sendiri.

Bagaimana cara mengembalikan manusia kepada keluguan dengan moralitas alamiah dan bermartabat? Menurut Rousseau hanya ada satu jalan: kekuasaan para raja dan kaum bangsawan yang mengatur masyarakat harus ditumbangkan dan kedaulatan rakyat harus ditegakkan. Kedaulatan rakyat berarti bahwa yang berdaulat terhadap rakyat hanyalah rakyat sendiri. Taka ada orang atau kelompok yang berhak untuk meletakkan hukumnya pada rakyat. Hukum hanya sah jika ditetapkan oleh kehendak rakyat.

Faham kedaulatan rakyat adalah penolakan terhadap faham hak raja atau golongan atas untuk memerintah rakyat juga penolakan terhadap anggapan bahwa ada golongan-golongan sosial yang secara khusus berwenang untuk mengatur rakyat. Rakyat adalah satu dan memimpin dirinya sendiri. Kemudian timbul pertanyaan kembali yang manakah kehendak rakyat tersebut? Bukankah rakyat itu

sangat banyak? Dan masing-masing memiliki kemauan dan jarang sekali dan tak pernah mau bersatu.

Rousseau menjawab pertanyaan ini dengan teori kehendak umum. Sejauh kehendak manusia diarahkan pada kepentingan pribadi atau kelompoknya maka kehendak mereka bersatu atau bahkan berlawanan tetapi sejauh diarahkan untuk kepentingan umum, bersama sebagai satu bangsa, semua kehendak itu bersatu menjadi satu kehendak yaitu kehendak umum. Kepercayaan terhadap kehendak umum dari rakyat itulah yang menjadi dasar negara dari Rousseau. Undang-Undang harus merupakan ungkapan kehendak umum itu

Pandangan tentang Pancasila di negara yang menggunakan Pancasila sebagai Landasan atau Filosofi tertinggi dalam sebuah negara. Mengingat seluruh nilai yang digunakan dalam sila Pancasila dari sila pertama hingga sila ke lima merupakan hal-hal yang terbaik yang ada di Indonesia. Sedangkan saat ini banyak sekali atau bahkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila tersebut tidak dilaksanakan bahkan dilupakan hanya dianggap sebagai hiasan dalam ruang kerja atau tempat pendidikan atau dalam ruang pemerintah. Hal tersebut tentunya sangat disayangkan. Ada sebagian kalangan yang berpandangan bahwa cita kenegaraan yang dibangun dalam UUD 1945 adalah cita kenegaraan kekeluargaan, oleh Soepomo disebut Integralistik. Sebagian yang lain berpandangan bahwa cita kenegaraan dalam UUD 1945 adalah demokrasi karena ada jaminan HAM di dalam UUD 1945.

Asas kekeluargaan diperkenalkan pertama kali di Indonesia oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI 31 Mei 1945. Pada sidang tersebut ditunjukkan oleh Soepomo arti penting sebuah UUD sebagai dasar sebuah negara. Dasar negara memang merupakan hal yang amat penting bagi suatu negara. Dari dasar negara itulah kemudian disusun Undang-Undang Dasar maupun konvensi serta peraturan perundang-undangan lainnya sehingga setiap bentuk kegiatan dari negara itu haruslah selalu bersumber dari dasar negara, “*Philosophische Grondslag*”, ideologi negara atau *staatside*. Upaya perumusan tentang cita kenegaraan dalam UUD 1945 berkembang pemikiran di antara para anggota BPUPKI bahwa cita kenegaraan yang hendak dibangun harus di dasarkan pada paham kedaulatan rakyat yang modern, tetapi tidak mengikuti jalan pikiran yang sudah berkembang sebelumnya di negara-negara Barat.

Cita negara (*staatside*) Indonesia harus dibangun secara khas, dalam arti tidak meniru paham individualisme liberalisme yang justru telah melahirkan kolonialisme dan imperialisme yang harus ditentang ataupun paham kolektivisme ekstrem seperti yang diperlihatkan dalam praktik di lingkungan negara-negara sosialis-komunis. Dengan kata lain, semangat yang melandasi pemikiran para pendiri Republik Indonesia adalah semangat sintesis, semangat untuk melakukan kombinasi atau semangat untuk menciptakan sesuatu paham baru. Hal ini tercermin pula dalam pikiran Soepomo tentang teori negara integralistik yang disebutkannya berasal dari filsuf Adam Muller, Spinoza, dan Hegel.

Ketika menguraikan pandangan mengenai teori integralistik, Soepomo bahkan merujuk kepada negara Jerman maupun Jepang, yang ketika itu memang

berada satu front melawan sekutu, yang terdiri dari negara-negara yang menganut paham individualisme-komunisme, seperti Amerika, Inggris, Prancis, dan negara yang menganut komunisme yaitu Uni Soviet. Menurut Soepomo, paham liberal yang individualistis maupun paham komunis yang di dasarkan atas teori kelas, sama-sama tidak cocok untuk Indonesia. Sebaliknya, paham yang cocok adalah seperti yang diterapkan di Jerman dan Jepang. Paham yang diterapkan pada kedua negara tersebut saat itu, meskipun disebut sebagai fasisme dan totalitarianisme oleh Soepomo dipuji karena memandang hubungan antara pemimpin dan rakyat dalam kesatuan.

Soekarno dan Soepomo berhasil pula menguraikan konsep negara kekeluargaan itu secara jitu sehingga kesimpulan yang dicapai, bahwa dalam paham kekeluargaan tidak perlu ada asumsi yang bersifat konflik dalam merumuskan konsep hubungan antara rakyat dan negara, sangat memengaruhi jalan pikiran sebagian besar anggota BPUPKI. Oleh karena itu, dari satu segi, paham kekeluargaan yang dirumuskan dalam Penjelasan UUD 1945 sangat mudah dipahami sebagai konsep kolektivisme ekstrem, dalam arti bahwa paham-paham yang menekankan kedudukan individu, sama sekali dianggap asing dari pikiran kenegaraan Indonesia. Dalam Penjelasan mengenai pokok pikiran Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa negara mengatasi segala paham golongan dan segala paham perseorangan. Dengan itu, dapat dimengerti mengapa UUD 1945 tidak mendasarkan diri atas teori individualistis ataupun teori golongan seperti yang dikemukakan oleh Soepomo. Negara Indonesia itu adalah negara yang mengandung persatuan antara rakyat dan pimpinannya, persis seperti yang dimaksud oleh

Soepomo dengan teori Integralistiknya. Dari segi ini corak negara Indonesia itu bersifat sangat kolektifistik dan cenderung mengabaikan individualitas. Meskipun, banyak yang mengusulkan agar permasalahan HAM dimuat dalam UUD, Soekarno dan Soepomo berkeras untuk konsisten dengan sistematika pemikiran integralistik yang menolak HAM. Menurut kedua tokoh ini dalam pikiran kekeluargaan, HAM telah diakui dengan sendirinya sehingga tidak perlu lagi dicantumkan dalam UUD. Dalam Pidato Soekarno, saat mengawali Rapat Besar BPUPKI 15 Juli 1945, dikemukakan dengan tegas penolakannya untuk mencantumkan rumusan HAM tersebut dalam UUD⁴².

Perbedaan pandangan mengenai HAM tersebut, terutama seperti yang terlihat dalam perdebatan antara Hatta-yamin di satu pihak dengan Soekarno-Soepomo dipihak yang alin, pada pokoknya mencerminkan perbedaan pemikiran mengenai konsep negara kekeluargaan. Soekarno-Soepomo menekankan corak kolektivisme, meskipun Hatta-yamin menerima corak kolektivisme mereka mengharuskan adanya imbang unsur individualisme paham HAM, yang dianggap sebagai perlindungan yang sudah seharusnya dijamin dalam UUD untuk menghindari kemungkinan menjadi negara kekuasaan. Mereka menuntut HAM ini tetap dimuat dalam UUD⁴³.

Adnan Buyung Nasution, dalam disertasinya juga membahas konsep negara integralistik yang dikemukakan oleh Soepomo, ia mengatakan bahwa dalam konsep

⁴² Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op. cit*, Halm. 89-93.

⁴³ Ibid, Halm. 93.

negara integraslistik negara dilihat sebagai negara persatuan (negara yang merangkul seluruh bangsa, mempersatukan semua orang). Kepentingan negara diimpikan melebihi semua kepentingan partai. Semua perbedaan akan diubah menjadi kesamaan nilai-nilai dan kepentingan negara dan melambangkan rakyat sebagai kesatuan organik. Dalam konsep ini tidak ada dualisme negara dan masyarakat serta tidak ada dualisme pemerintah dan rakyat⁴⁴.

Di negara integralistik, seperti yang dianjurkan oleh Soepomo di tahun 1945, rakyat tidak butuh hak-hak fundamental yang dilihat sebagai ekspresi dari pemikiran individualisme yang bertentangan dengan jiwa masyarakat tentang kekeluargaan. Dalam konsep negara yang seperti keluarga ini, tidak diinginkan bila rakyat mempunyai kebingungan mengenai integralitas atau iktikad baik dari para pemimpinnya. Dianggap penghinaan bila rakyat menentang atau bahkan mempertanyakan tindakan-tindakan pemerintah. Oposisi diinterpretasikan sebagai perusak iktikad baik dari pengusaha, tidak dapat dibayangkan anak-anak menuntut ayahnya untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya dan tak dapat dibayangkan rakyat menuntut penguasa bertanggungjawab atas perbuatan mereka.

Selama ini, UUD 1945 dipandang sangat sederhana dalam mengatur jaminan Hak Asasi Manusia, yakni diatur dalam Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29 ayat (2), Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 34, padahal tuntutan masyarakat terhadap jaminan hak-haknya sudah sangat kompleks. Maka, melalui Perubahan Kedua UUD 1945, telah dilakukan perluasan materi hak asasi manusia dalam Bab

⁴⁴ Ibid, Halm. 93-94.

XA dengan judul Hak Asasi Manusia yang terdiri dari Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Rumusan HAM yang masuk dalam UUD 1945 dapat dibagi dalam beberapa aspek, yaitu :

1. HAM berkaitan dengan hidup dan kehidupan;
2. HAM berkaitan dengan keluarga;
3. HAM berkaitan dengan pekerjaan;
4. HAM berkaitan dengan kebebasan beragama dan meyakini kepercayaan;
5. HAM berkaitan dengan kebebasan bersikap, bertindak, dan berserikat;
6. HAM berkaitan dengan informasi dan komunikasi;
7. HAM berkaitan dengan rasa aman dan perlindungan dari perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat manusia;
8. HAM berkaitan dengan kesejahteraan sosial;
9. HAM berkaitan dengan persamaan dan keadilan;
10. HAM berkewajiban menghargai hak orang dan pihak lain⁴⁵.

Penambahan rumusan HAM serta jaminan penghormatan, perlindungan, pelaksanaan, dan pemajuannya dalam UUD 1945 bukan semata-mata karena kehendak untuk mengakomodasi perkembangan pandangan mengenai HAM yang dianggap semakin penting sebagai isu global, melainkan karena hal itu merupakan salah satu syarat negara hukum. HAM sering dijadikan salah satu indikator untuk mengukur tingkat peradaban, tingkat demokrasi, dan tingkat kemajuan suatu negara.

Dengan dilengkapinya jaminan dan perlindungan Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 hasil perubahan maka dapat dikatakan bahwa cita negara Indonesia

⁴⁵ Ibid, Halm. 96.

adalah demokrasi konstitusional (*constitucional goverment*). Lazim dipahami bahwa UUD 1945 menganut ajaran kedaulatan rakyat. Hal ini secara tegas dirumuskan dalam Pasal I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat”. Kedaulatan pertama kali di rumuskan dalam Piagam Jakarta 22 Juni 1945, yang menyatakan “... Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.” Kalimat ini selanjutnya menjadi rumusan Pembukaan UUD 1945, dan memengaruhi pula rumusan Pasal I ayat (2) UUD 1945.

Ketika MPR melakukan perubahan UUD 1945 di tahun 2001 (1-9 November 2001), perubahan mendasar terjadi pada pasal I ayat (2) UUD 1945, yang sebelumnya berbunyi “*Kedaulatan di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Berubah menjadi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Rumusan itu baru justru merupakan penjabaran langsung paham kedaulatan rakyat yang secara tegas dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945, alinea IV. Namun, rumusan yang sebelumnya menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR justru telah mereduksi paham kedaulatan negara, suatu paham yang laim dianut di negara-negara yang masih menerapkan paham tatliterian dan/atau otoritarian⁴⁶.

Perubahan ketentuan ini mengalihkan negara Indonesia dari sistem MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD 1945. UUD 1945-lah

⁴⁶ Ibid, Halm. 96.

yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. UUD 1945-lah yang menentukan bagian-bagian dari kedaulatan rakyat yang diserahkan pelaksanaannya kepada badan/lembaga yang keberadaannya, wewenang, tugas, dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945 itu, serta bagian mana yang langsung dilaksanakan oleh rakyat, artinya tidak diserahkan kepada badan/lembaga mana pun, melainkan langsung dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilu⁴⁷.

Jika diteliti lebih dalam, terutama jika turut mempertimbangkan perumusan dan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan, Batang tubuh, dan Penjelasan UUD 1945, akan tampak bahwa UUD 1945 ternyata juga menganut ajaran kedaulatan selain kedaulatan rakyat. Jika kedaulatan dipahami sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi, konsep mengenai Ke-Mahakuasaan Tuhan yang dirumuskan dalam alinea ketiga pembukaan UUD 1945, misalnya, juga merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi itu.

Dalam alinea ketiga Pembukaan UUD 1945 digunakan istilah “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa”. Sedangkan dalam rumusan Pancasila yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, istilah yang digunakan adalah “Ke-Tuhanan Yang Maha Esa”. Demikian pula perkataan yang digunakan dalam rumusan Pasal 29 ayat (1), adalah “Ke-Tuhanan Yang Maha Kuasa”. Artinya, dalam UUD 1945 diakui adanya konsep mengenai “ke-Mahaesaan Tuhan” dan “Ke-Mahakuasaan Tuhan” sekaligus⁴⁸.

⁴⁷ Ibid, Halm. 97-98.

⁴⁸ Ibid, Halm. 997-98.

Teori pertanggungjawaban. Ada perbedaan pandangan para ahli hukum dalam penggunaan kedua konsep tersebut. Ada yang membedakan dan ada yang menyamakannya. Komar kantaatmadja, misalnya membedakannya, dengan menjelaskan bahwa : “..... harus dibedakan antara pengertian “*responsibility*” yaitu berupa sebagai apa yang secara hukum harus dipertanggungjawabkan kepada suatu pihak; disegi lain dikenal pengertian *liability*, yaitu kewajiban untuk mengganti kerugian atau memperbaiki kerusakan yang terjadi.

Pengertian pertanggungjawaban ini tidak selalu harus jatuh bersamaan dengan pengertian kewajiban ganti rugi dan memperbaiki kerusakan. Pendapat itu menunjukkan bahwa “pertanggungjawaban” tidak terakit dengan kewajiban ganti rugi, sedangkan tanggung gugat selalu berkenaan dengan tanggung jawab hukum untuk ganti rugi, yang dalam hukum perdata, mungkin terjadi karena ingkar janji (*wanprestatie*). Dengan demikian konsep pertanggungjawaban terletak pada bidang hukum publik, dan tanggung gugat di bidang hukum privat⁴⁹.

D. Pemilu Menggunakan Suara Terbanyak di Indonesia

Pemilihan umum pertama kali dilaksanakan pada 1955 pada suatu masa demokrasi parlementer (antara tahun 1945-1959) yang diselenggarakan dalam dua tahap, yang pertama pada bulan September 1955 untuk memilih anggota DPR dan bulan desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Pemilu selanjutnya baru dapat terlaksana di masa pemerintahan Soeharto (orde baru) pada tahun 1971 untuk

⁴⁹ Lukman Hakim, *Filosofi.... Op. cit*, Hlm. 43.

memilih anggota DPR dan DPRD, namun penyelenggaraannya dianggap tidak demokratis mengingat adanya kecenderungan dari pemerintah yang memihak kepada salah satu peserta pemilu, yaitu Golongan Karya sehingga memunculkan partai-partai politik yang mulai mengalami kemunduran atau mendekati masa surutnya.

Selama orde baru pemilihan umum telah dilakukan selama enam kali, mulai dari pemilu 1971, dilanjutkan dengan pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Selama itu hampir semuanya direayasa sehingga menghasilkan pemenang mutlak yang sama yaitu Golongan Karya yang menyebabkan Golkar menjadi partai yang hegemonik. Dan telah menjadi alat politik untuk mempertahankan kekuasaan. Pada masa itu pemilu tak lebih menjadi alat legitimasi bagi rezim politik orde baru untuk melestarikan status *quo* otoritarianisme politik. Praktis selama orde baru pemilu tidak di dasarkan pada ide demokrasi, sementara dengan pemilu demokratislah yang akan membawa angin segar pengharapan akan tatanan politik baru yang mencerminkan aspirasi dari rakyat yang berdaulat.

Setelah masa orde baru berakhir, pada masa 1999 di masa pemerintahan transisi Presiden B.J Habibie diselenggarakan pemilihan umum dengan jumlah peserta sebanyak 48 partai dimana pemilu tersebut menuju gerbang orde reformasi. Pemilihan umum berikutnya diselenggarakan pada tahun 2004 dimana pada pemilihan umum tersebut tidak saja memilih anggota DPR tetapi juga sudah memilih DPD dan pada masa itu juga dilakukan pemilihan Presiden dan wakil Presiden secara langsung untuk pertama kalinya. Dilanjutkan pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pemilihan umum

anggota DPR diselenggarakan dua kali yaitu pada pemilihan umum tahun 2009 dan terakhir pada pemilihan umum 2014.

Sistem pemilu di Indonesia telah mengalami perubahan dari masa ke masa. Pemilu Tahun 1999 mengadopsi sistem perwakilan proporsional dengan daftar tertutup. Melalui sistem ini, partai-partai politik membuat daftar calon anggota DPR dan DPRD, setiap kandidat ditetapkan berdasarkan perangkaan dan daerah pemilihan kabupaten/kota atau kecamatan dimana mereka akan wakili. Para pemilih memilih partai-partai politik dengan mencoblos satu gambar partai di kertas suara. Komite pemilihan kemudian akan menentukan siapakah kandidat yang terpilih sesuai dengan rangking mereka dalam daftar partai. Sehingga sistem daftar tertutup dari perwakilan proporsional memberikan kewenangan kepada partai untuk menentukan anggota parlemen dan dewan yang terpilih.

Pemilu 2004 mengadopsi sistem daftar terbuka untuk memilih anggota-anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Melalui sistem ini, para pemilih memilih partai dan sekaligus kandidat tertentu. Melalui mekanisme ini partai politik mengajukan para calon dalam daftar dan masyarakat yang memilih langsung calon. Calon yang memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP) langsung menjadi wakil rakyat dari daerahnya. Namun sayangnya hanya calon yang memperoleh suara mencapai BPP yang dapat dinyatakan terpilih. Hanya ada dua kandidat yang dapat memperoleh suara yang mencukupi untuk mendapat kursi dalam DPR pada pemilu tahun 2004. Mereka adalah Hidayat Nur Wahid dan Sleh Djasit. Oleh karenanya, penetapan berdasarkan nomor urut tersebut, membuat

kesejangan wakil rakyat konstituen dan parpol masih terjadi, oleh karena besarnya peranan partai dalam menentukan calon yang menjadi wakil di parlemen berdasarkan nomor urut yang ditentukan oleh partai politik.

Awalnya sistem pemilu tahun 2009 menggunakan sistem proporsional dengan daftar terbuka seperti pemilu pada tahun 2004. Namun kemudian, melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, telah merubah sistem pemilu menjadi sistem proporsional terbuka dengan penerapan suara terbanyak yang menempatkan kedaulatan berada ditangan rakyat. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, penempatan nomor urut dinilai sebagai bentuk oligarki partai politik yang menegasikan kehendak rakyat dalam menentukan wakilnya. Selanjutnya, sistem pemilu yang akan diterapkan dalam pemilu tahun 2014 juga akan sama dengan tahun 2009 yaitu proporsional terbuka dengan penerapan suara terbanyak. Hal ini dipertegas dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 215 Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Pasal 215 Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dari partai Politik Peserta Pemilu di dasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan ketentuan sebagai berikut : a. Calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak. b. Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan perolehan suara yang sama,

penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan. c. Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh Partai Politik Peserta pemilu, kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan suara terbanyak berikutnya⁵⁰.

Pengaturan sistem pemilu yang digunakan dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2014 berdasarkan ketentuan Pasal 215 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa, calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak. Ketentuan dalam pasal ini sesungguhnya merupakan kelanjutan yang diadopsi dari pengaturan pemilu tahun 2009 berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dengan demikian pengaturan sistem pemilu di Indonesia berdasarkan norma dalam kedua Undang-Undang ini adalah menganut model sistem pemilu proporsional terbuka murni, dimana penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak. Berbeda dengan pemilu tahun 2004 yang berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Anggota DPR dan DPRD dan Pemilu tahun 1999 berdasarkan ketentuan

⁵⁰ Undang-Undang Republik Indonesia nomor 8 tahun 2012 tentang pemilihan umum anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, dan dewan perwakilan rakyat daerah.

Nomor 3 Tahun 1999 yang menganut sistem pemilu proporsional terbuka terbatas, dimana penentuan calon terpilih berdasarkan pada nomor urut⁵¹.

Pemilihan umum dengan menggunakan suara terbanyak juga dapat meminimalisasi terjadinya “jual kursi” yang dapat dilakukan oleh partai politik. Namun dengan menggunakan sistem suara terbanyak tentunya akan ada banyak biaya yang dikeluarkan untuk melakukan kampanye, dan dengan dikeluarkan sedemikian banyak uang tersebut sangat mungkin pula terjadi politik uang demi merebut simpatisan agar mendapatkan suara terbanyak dan terpilih menjadi anggota legislatif.

Bahwa Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan agar penyelenggaraan Pemilu lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas prinsip demokrasi, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, harus menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan Pemilu, untuk dikembangkan dan diimplementasikan oleh undang-undang mengenai Pemilu secara singkat dan sederhana, yang dipergunakan untuk memberi landasan bagi seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu agar dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, rakyat sebagai subjek utama dalam prinsip kedaulatan rakyat, tidak hanya 104 ditempatkan sebagai objek oleh peserta Pemilu dalam mencapai kemenangan semata⁵².

⁵¹ <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/view/8624/7714>. Akses pada 6 Februari 2019.

⁵² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008.

Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, dengan demikian adanya keinginan rakyat memilih wakil-wakilnya yang diajukan oleh partai politik dalam Pemilu, sesuai dengan kehendak dan keinginannya dapat terwujud, harapan agar wakil yang terpilih tersebut juga tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik, tetapi mampu membawa aspirasi rakyat pemilih. Dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak.

Bahwa dengan diberikan hak kepada rakyat secara langsung untuk memilih dan menentukan pilihannya terhadap calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dengan suara terbanyak, di samping memberikan kemudahan kepada pemilih dalam menentukan pilihannya, juga lebih adil tidak hanya bagi calon anggota DPR/DPRD, tetapi juga untuk masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya, baik masyarakat yang bergabung sebagai anggota partai politik maupun masyarakat yang tidak bergabung sebagai anggota partai politik peserta Pemilu, karena kemenangan seseorang calon untuk terpilih tidak lagi digantungkan kepada partai politik peserta Pemilu, tetapi sampai sejauh mana besarnya dukungan suara rakyat yang diberikan kepada calon tersebut. Dengan demikian, konflik internal partai politik peserta Pemilu yang dapat berimbas kepada

masyarakat dapat dikurangi, yang semuanya sesuai dengan prinsip-prinsip Pemilu yang adil, jujur, dan bertanggung jawab⁵³.

⁵³ [https://www.bphn.go.id/data/documents/putusan_22-24-puu-vi_2008_\(pemilu_anggota_dpr,_dpd_dan_dprd\).pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/putusan_22-24-puu-vi_2008_(pemilu_anggota_dpr,_dpd_dan_dprd).pdf). Akses 9 Februari 2019.

BAB III

KEDUDUKAN PARTAI POLITIK DALAM PEMILU DI INDONESIA

A. Partai Politik

Keberadaan partai politik dalam kehidupan ketatanegaraan pertama kali dijumpai di Eropa Barat, yakni sejak adanya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang patut diperhitungkan serta ikut sertakan dalam proses politik. Dengan adanya gagasan untuk melibatkan rakyat dalam proses politik (kehidupan dan aktifitas ketatanegaraan), maka secara spontan partai politik berkembang menjadi penghubung antara rakyat disatu pihak dan pemerintah di pihak lain¹.

Sistem presidensial di Indonesia hingga saat ini belum dapat mewujudkan secara penuh pemerintahan yang kuat dan efektif. Dalam rangka menciptakan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif perlu di dukung pula oleh sistem kepartaian yang sederhana. Dengan sistem kepartaian yang sederhana akan dapat dihasilkan tingkat fragmentasi yang relatif rendah di parlemen, yang pada gilirannya dapat tercipta pengambilan keputusan yang tidak berlarut-larut. Jumlah partai yang terlalu banyak akan menimbulkan dilema bagi demokrasi. Karena banyak partai politik peserta pemilu akan berakibat sulitnya tercapai pemenenang

¹ Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan hak asasi manusia (memahami proses konsolidasi sistem demokrasi di Indonesia)* dilengkapi dengan naskah lengkap amandemen UUD 1945, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, Hlm. 224.

mayoritas. Di sisi lain, ketiadaan partai politik yang mampu menguasai mayoritas parlemen merupakan kendala bagi terciptanya stabilitas pemerintahan dan politik².

Seperti kita ketahui bersama, praktik yang sekarang terjadi adalah ketiadaan koalisi besar permanen, sehingga setiap pengambilan keputusan oleh pemerintah hampir selalu mendapatkan hambatan dan tantangan dari parlemen. Oleh karena itu, yang perlu dilakukan adalah mendorong terbentuknya koalisi partai politik yang permanen, baik yang mendukung pemerintahan maupun koalisi partai politik dalam bentuk lain. Hal ini diperlukan sebagai upaya agar bisa tetap sejalan dengan prinsip *check and balances* sistem presidensial.

Munculnya banyak partai politik selama ini dikarenakan persyaratan partai politik yang cenderung sangat longgar. Selain itu, penyederhanaan sistem kepartaian juga terkedala oleh belum terlembaganya sistem gabungan partai politik (koalisi) yang terbangun di parlemen atau pada saat pencalonan presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota. Pada pemilu presiden tahun 2014 dan terpilihnya beberapa kepala daerah dan wakil kepala daerah baru-baru ini, gabungan partai politik (koalisi) sebetulnya sudah dilaksanakan. Namun, gabungan koalisi tersebut lebih bersifat instan, lebih berdasarkan pada kepentingan politik jangka pendek dan belum berdasarkan pada platform dan program politik yang disepakati bersama untuk jangka waktu tertentu dan bersifat permanen.

² (<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/507-peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis.html>. 24 juni 2019)

Secara teori ada keterkaitan yang erat antara upaya penataan sistem politik yang demokratis dengan sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Dalam masa transisi politik, pemahaman terhadap hubungan antara kedua proses itu menjadi sangat penting. Karena keterbatasan waktu dan tenaga, seringkali penataan elemen sistem politik dan pemerintahan dilakukan secara terpisah. Logika yang digunakan seringkali berbeda satu dengan yang lainnya. Dalam realitas, semua elemen tersebut akan digunakan dan menimbulkan kemungkinan komplikasi satu dengan lainnya³.

Berdasarkan pengalaman, ada hubungan yang relatif konsisten antara sistem kepartaian dengan sistem presidensial. Multi partai, terutama yang bersifat terfragmentasi, menyebabkan implikasi *deadlock immobilism* bagi sistem presidensial murni. Alasannya adalah bahwa presiden akan mengalami kesulitan untuk memperoleh dukungan yang stabil dari legislatif sehingga upaya untuk mewujudkan kebijakan akan mengalami kesulitan. Pada saat yang sama partai politik dan gabungan partai politik yang mengantarkan presiden untuk memenangkan pemilu tidak dapat dipertahankan untuk menjadi koalisi pemerintahan. Tidak ada mekanisme yang dapat mengikatnya. Alasan lain adalah bahwa komitmen anggota parlemen terhadap kesepakatan yang dibuat pimpinan partai politik jarang bisa dipertahankan. Dengan kata lain, tidak adanya disiplin partai politik membuat dukungan terhadap presiden menjadi sangat tidak pasti. Perubahan dukungan dari pimpinan partai politik juga ditentukan oleh perubahan kontekstual dari konstelasi politik yang ada.

³ Ibid.

Tawaran yang diberikan untuk memperkuat sistem presidensial agar mampu menjalankan pemerintahan dengan baik adalah dengan menyederhanakan jumlah partai politik. Jumlah partai politik yang lebih sederhana (efektif) akan mempersedikit jumlah veto dan biaya transaksi politik. Perdebatan yang terjadi diharapkan menjadi lebih fokus dan berkualitas. Publik juga akan mudah diinformasikan baik tentang keberadaan konstelasi partai politik maupun pilihan kebijakan bila jumlah kekuatan politik lebih sederhana⁴.

Problematika lain, partai politik di Indonesia dewasa ini belum terlembaga sebagai organisasi modern. Yang dimaksud dengan pelembagaan partai politik adalah proses pemantapan sikap dan perilaku partai politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk suatu budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Dalam konteks pembangunan politik, yang terpenting bukanlah jumlah partai politik yang ada, melainkan sejauh mana kekokohan dan adaptabilitas sistem kepartaian yang berlangsung. Sistem kepartaian disebut kokoh dan adaptabel apabila partai politik mampu menyerap dan menyatukan semua kekuatan sosial baru yang muncul sebagai akibat modernisasi. Dari sudut pandang ini jumlah partai hanya akan menjadi penting bila ia mempengaruhi kapasitas sistem untuk membentuk saluran-saluran kelembagaan yang diperlukan guna menampung partisipasi politik⁵.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Sistem kepartaian yang kokoh sekurang-kurangnya harus memiliki dua kapasitas. Pertama, melancarkan partisipasi politik melalui jalur partai, sehingga dapat mengalahkan segala bentuk aktivitas politik anomik dan kekerasan. Kedua, mencakup dan menyalurkan partisipasi sejumlah kelompok yang baru dimobilisasi yang dimaksud untuk mengurangi kadar tekanan yang dihadapi oleh sistem politik. Dengan demikian, sistem kepartaian yang kuat menyediakan organisasi partai yang mengakar dan prosedur yang melembaga guna mengasimilasikan kelompok baru ke dalam sistem politik.

Pelebagaan partai biasa dilakukan melalui penguatan 4 (empat) komponen kunci, yakni pengakaran partai (*party rooting*), legitimasi partai (*party legitimacy*), aturan dan regulasi (*rule and regulation*), dan daya saing partai (*competitiveness*). Pengakaran partai dimaksudkan agar partai terikat secara organik dengan masyarakat, khususnya dengan konstituennya. Dengan ini partai dapat secara kontinyu menjalankan fungsi-fungsinya yang terhubung secara langsung dengan masyarakat, seperti pendidikan politik, sosialisasi dan komunikasi politik dan juga agregasi kepentingan yang lebih luas⁶.

Selanjutnya, pelembagaan kepartaian bisa juga dilakukan dengan menata aturan dan regulasi (*rule and regulation*) dalam partai. Maksudnya adalah penguatan partai dengan menciptakan kejelasan struktur dan aturan kelembagaan dalam berbagai aktivitas partai baik di pemerintahan, internal organisasi, maupun akar rumput. Dengan adanya aturan main yang jelas dan disepakai oleh sebagian

⁶ Ibid.

besar anggota, dapat dicegah upaya untuk memanipulasi oleh individu atau kelompok tertentu bagi kepentingan-kepentingan jangka pendek yang merusak partai. Kemudian, dalam perbaikan terhadap struktur aturan, dapat diletakkan berbagai nilai demokrasi dalam pengelolaan partai.

Pelebagaan partai politik juga dilakukan dengan menguatkan daya saing partai yakni berkaitan dengan kapasitas atau tingkat kompetensi partai untuk berkompetisi dengan partai politik lain dalam arena pemilu maupun kebijakan publik. Daya saing yang tinggi dari partai ditunjukkan oleh kapasitasnya dalam mewarnai kehidupan politik yang di dasari pada program dan ideologi partai sebagai arah perjuangan partai. Secara teoritik, daya saing partai berarti kapasitasnya untuk memperjuangkan program yang telah disusun. Partai yang demikian seringkali dianggap memiliki identitas partai programatik.

Dengan demikian, secara keseluruhan pelembagaan partai politik dapat dilihat dari seberapa partai memperkuat dirinya dalam hal pengakaran, penguatan legitimasi, pembuatan aturan main, dan peningkatan daya saing⁷.

B. Fungsi Partai Politik

Fungsi lembaga perwakilan yang mencirikan demokrasi modern memperkenalkan nama “badan legislatif” atau badan pembuat undang-undang. Melalui fungsi ini Badan Perwakilan Rakyat menunjukkan dirinya sebagai wakil rakyat dengan mengakomodasikan dan merumuskan aspirasi ataupun kepentingan masyarakat yang diwakilinya kedalam berbagai kebijaksanaan masyarakat yang

⁷ Ibid.

ditetapkannya. Oleh sebab itu pada umumnya kepada badan perwakilan diberikan hak inisiatif dan hak amandemen untuk mewujudkan dirinya sebagai wakil rakyat. Dalam praktik, pelaksanaan fungsi itu berbeda antara negara yang satu dengan yang lain. Ada negara yang sepenuhnya menyerahkan pembentukan undang-undang kepada badan perwakilan rakyat, dan ada pula negara yang menyerahkan pada kerjasama antara badan perwakilan rakyat dengan pemerintah⁸.

Aplikasi etika dan moral dalam praktek dapat dilihat dari Kode Etik yang dimiliki oleh administrator publik. Kode etik di Indonesia masih terbatas pada beberapa kalangan seperti ahli hukum dan kedokteran. Kode etik bagi kalangan profesi yang lain masih belum ada, meskipun banyak yang berpendapat bahwa nilai-nilai agama dan etika moral Pancasila sebenarnya sudah cukup untuk menjadi pegangan bekerja dan bertingkah laku, dan yang menjadi masalah sebenarnya adalah bagaimana implementasi dari nilai-nilai tersebut. Pendapat tersebut tidak salah, tetapi harus diakui bahwa ketiadaan kode etik ini telah memberikan peluang bagi pemberi pelayanan untuk mengenyampingkan kepentingan publik. Kehadiran kode etik itu sendiri lebih berfungsi sebagai kontrol langsung sikap dan perilaku dalam bekerja, mengingat tidak semua aspek dalam bekerja diatur secara lengkap melalui aturan atau tata tertib yang ada.

Kode etik ini tidak hanya sekedar ada, tetapi juga diimplementasikan dalam bekerja, dinilai tingkat implementasinya melalui mekanisme monitoring, kemudian dievaluasi, dan diupayakan perbaikan melalui konsensus. Komitmen

⁸ Juanda, *Hukum pemerintah daerah pasang surut hubungan kewenangan antara DPRD dan kepala daerah*, Alumni, Bandung, cetakan pertama, 2004, Hlm. 94-95.

terhadap perbaikan etika ini perlu ditunjukkan agar masyarakat publik semakin yakin bahwa pemerintah sungguh-sungguh akuntabel⁹.

Persoalan lain yang dihadapi sistem kepartaian adalah belum berjalannya secara maksimal fungsi yang dimiliki oleh partai politik, baik fungsi partai politik terhadap negara maupun partai politik terhadap rakyat. Fungsi partai politik terhadap negara antara lain adalah menciptakan pemerintahan yang efektif dan adanya partisipasi politik terhadap pemerintahan yang berkuasa. Sedangkan fungsi partai politik terhadap rakyat antara lain adalah memperjuangkan kepentingan, aspirasi, dan lain-lain pada masyarakat serta memberikan perlindungan dan rasa aman. Kebanyakan partai politik pada saat ini belum sepenuhnya memberikan pendidikan politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.

Para ilmuwan biasa menggambarkan adanya 4 (empat) fungsi partai politik. Keempat fungsi partai politik itu menurut Miriam Budiardjo, meliputi sarana: (i) komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*), (iii) rekrutmen politik (*political recruitment*), dan (iv) pengatur konflik¹⁰.

Sistem kepartaian yang ada juga masih menghadapi derajat kesisteman yang rendah serta kurang mengakar dalam masyarakat, struktur organisasi partai politik yang tidak stabil yang tidak mengacu pada AD/ART, dan citra partai di mata publik yang masih relatif buruk. Selain itu, partai politik yang ada pada

⁹ Yeremias T. Keban, *Enam dimensi strategi administrasi publik konsep, teori dan isu edisi ketiga*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, cetakan pertama, 2014, Hlm. 176.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara*, Setara Press Malang, 2015, Hlm. 211.

umumnya cenderung mengarah pada tipe partai politik kharismatik ketimbang partai politik programatik.

Lemahnya pelembagaan partai politik di Indonesia, terutama oleh belum munculnya pola partai kader. Partai politik cenderung membangun partai massa yang memiliki ciri-ciri mengikatnya aktivitas hanya menjelang pemilu, menganut sistem keanggotaan yang amat longgar, belum memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta belum mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat.

Kelemahan yang mencolok partai politik yang berorientasi pada massa adalah kurang intensif dan efektifnya kerja partai politik. Sepanjang tahun sebagian besar kantor partai politik hampir tidak memiliki agenda kegiatan yang berarti. Hal ini ditandai dengan tidak dimilikinya rencana kerja partai yang bersifat jangka panjang, menengah dan jangka pendek. Partai politik semestinya merupakan suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, serta cita-cita yang sama, dan mempunyai visi, misi, program dan tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan melalui kekuasaan politik tersebut memperjuangkan kepentingan rakyat. Sebagai akibatnya, partai politik tidak memiliki program yang jelas dalam melakukan pendidikan politik kepada masyarakat, melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan, belum dapat membangun sosialisasi politik dan komunikasi politik untuk menjembatani rakyat dan pemerintah.

Partai politik semacam ini hanya berorientasi pada perolehan dukungan suara di daerah pemilihannya dalam rangka memperoleh kekuasaan tanpa

memperhatikan kepentingan dan pemenuhan hak konstituen. Hal ini yang membuat partai gagal dalam mengembangkan dan mempertahankan kepercayaan masyarakat. Dalam kondisi krisis kepercayaan masyarakat terhadap partai politik yang berakibat pada penurunan dukungan masyarakat terhadap perolehan suara, hal ini dapat menimbulkan frustrasi bagi kader dan pengurus partai. Kondisi ini akan berakibat kader dan pengurus partai politik yang berdedikasi tinggi sekaligus memiliki karakter, dengan mengubah garis politik.

Bertolak dari sistem rekrutmen dan ketidakjelasan program kerja dan orientasi partai, pemenuhan hak dan kewajiban yang terabaikan, rendahnya kepercayaan masyarakat, kepemimpinan partai yang kurang responsif dan inovatif sehingga menimbulkan sejumlah problematik dan konflik yang sering tidak terselesaikan oleh internal partai. Konflik yang tidak terselesaikan tersebut disebabkan oleh terbatasnya pengaturan penyelesaian konflik yang dilakukan melalui prinsip musyawarah mufakat internal partai politik, maupun penyelesaian konflik/ perelisihan yang dilakukan melalui pengadilan. Tambahan lagi, tidak adanya kesadaran para pengurus untuk segera menyelesaikan konflik yang masing-masing ingin menang sendiri akan mengakibatkan semakin berlarut-larutnya konflik tersebut.

Faktor lain yang menyebabkan lemahnya pelembagaan sistem kepartaian adalah belum ada pengaturan yang dapat dijadikan pedoman untuk membekukan kepengurusan partai politik, baik untuk kepengurusan tingkat pusat, tingkat provinsi, maupun tingkat kabupaten/kota. Problem lain yang dihadapi adalah

upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik sekalipun masih menemukan kendala kultural dan struktural.

Problematika lain yang dijumpai adalah gejala belum adanya kemandirian partai politik yang terkait dengan pendanaan yang tidak memadai di luar iuran anggota dan subsidi negara. Iuran anggota pada sebagian besar partai relatif tidak berjalan karena partai umumnya bersifat massa dan juga lemahnya mekanisme hadiah dan ganjaran di dalam internal partai. Hal ini mengakibatkan partai senantiasa tergantung atau berharap pada sumbangan dari pemerintah dan pihak lain baik pribadi atau perusahaan. Akibatnya, partai politik sibuk mencari tambahan dana partai sedangkan pada saat yang bersamaan partai politik harus memperjuangkan kepentingan rakyat.

Selain itu, mekanisme pengelolaan keuangan yang tidak didasarkan pada perencanaan dan penganggaran, pengakuntasian dan pelaporan yang baik, mengakibatkan tidak terwujudnya laporan pertanggungjawaban keuangan partai yang transparan, akutabel dan auditable. Hal ini mendorong rendahnya tingkat kepercayaan anggota dan masyarakat terhadap partai politik dalam mengelola keuangan dan kekayaannya.

Hal lain yang turut serta menyokong lemahnya pelembagaan partai politik adalah longgarnya syarat bagi pembentukan partai politik. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai politik menentukan bahwa “partai politik didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akte notaris”. Dari ketentuan itu terlihat bahwa pendirian atau pembentukan partai

politik mudah dilakukan karena cukup mengumpulkan 50 orang. Sehingga mendorong setiap orang atau kelompok untuk mendirikan partai politik. Oleh karena itu, di masa depan perlu diupayakan adanya kenaikan jumlah warga negara yang telah berusia 21 tahun untuk mendirikan partai politik.

Hampir sebagian besar partai politik menghadapi masalah sentralisasi yang terlalu kuat dalam organisasi partai politik, antara lain ditandai oleh sentralisasi dalam pengambilan keputusan di tingkat pengurus pusat (DPP) dan pemimpin partai. Hal ini membuat kepengurusan partai di daerah sering kali tidak menikmati otonomi politik dan harus rela menghadapi berbagai bentuk intervensi dan pengurus partai. Dalam kaitan ini, penyempurnaan sistem kepartaian dalam rangka mendukung penguatan sistem pemerintahan presidensial dan sistem perwakilan, perlu diatur ketentuan yang mengarah pada terbentuknya sistem multipartai sederhana, terciptanya pelembagaan partai yang efektif dan kredibel, terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel, dan penguatan basis dan struktur kepartaian.

C. Sistem Pemilu di Indonesia

Sistem pemilu sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi perkembangan demokrasi dan politik negara, tentunya sangat perlu untuk mendapatkan perhatian dari kita semua yang menginginkan perbaikan demokrasi. Sistem pemilu khususnya dalam penyelenggaraan pemilu anggota DPR menjadi kajian yang perlu mendapat perhatian mengingat selama penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR sebanyak sebelas kali beberapa masa demokrasi

yang berbeda-beda, belum sepenuhnya mewujudkan pemilu yang benar-benar ideal bagi perkembangan demokrasi dan menghasilkan wakil-wakil rakyat yang aspiratif dan benar-benar mewakili kepentingan rakyat. Sistem pemilihan umum anggota DPR yang diterapkan pada orde lama sampai dengan orde Reformasi, baik sistem proporsional tertutup maupun sistem proporsional terbuka dan menggunakan sistem suara terbanyak pada prinsipnya memiliki kelemahan juga kelebihan.

Pemilihan umum merupakan kebutuhan mutlak bagi setiap negara modern dalam rangka menegakkan dan mempertahankan sistem demokratis. Pemilihan umum menjadi agenda penting karena sebenarnya pemilihan umum merupakan salah satu cara pelaksanaan demokratis, khususnya demokrasi perwakilan. Di negara modern demokrasi langsung sudah tidak berlaku yang berlaku adalah demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung. Demokrasi perwakilan ini tentunya membutuhkan orang-orang yang mewakili masyarakat untuk menentukan haluan atau kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan seluruh masyarakat. Dalam keadaan yang demikian pemilihan umum memegang peran penting dalam negara demokrasi, yaitu berfungsi sebagai alat penyaring bagi orang-orang yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Dengan demikian pemilihan umum mempunyai hubungan erat dengan demokrasi.

Indonesia sebagai salah satu negara hukum penganut paham demokrasi, tentunya juga menempatkan pemilihan umum sebagai agenda penting yang harus dilaksanakan. Oleh karena itu, pemilihan umum sebagai agenda penting yang

harus dilaksanakan, dan oleh karena itu pun pemilihan umum diatur dalam konstitusi kita, yaitu dalam pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen ke III). Pengaturan pemilihan umum yang bebas dan dilakukan secara periodik menjadi sebuah keniscayaan di negara Indonesia¹¹.

Gambaran Indonesia sebagai negara yang menganut paham demokrasi, secara eksplisit telah dicantumkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen) yang menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dengan demikian, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat yang pelaksanaannya diserahkan kepada MPR. Namun dalam perjalannya lembaga MPR yang dianggap sebagai representasi dari rakyat telah mengalami berbagai macam penyimpangan dan hanya dijadikan alat legitimasi bagi pemerintah atau penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945, dilakukan perubahan tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat yang tidak lagi dijalankan hanya oleh MPR, tetapi pelaksanaan kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dilakukan perubahan ini, MPR tidak lagi memiliki kedudukan yang eksklusif sebagai satu-satunya lembaga pelaksana kedaulatan rakyat, karena disamping MPR ada pula lembaga-lembaga negara lain yang juga merupakan kedaulatan rakyat, misalnya Presiden yang juga dipilih secara langsung oleh rakyat.

¹¹ Ramlan Subekti, *Representasi Kepentingan Rakyat Pada Pemilu legislatif 2009*, Salatiga, Yayasan Percik-Ford Foundation, 2009, Hlm. 31.

Selain hubungan erat dengan demokrasi, pemilihan umum juga berhubungan erat dengan prinsip negara hukum melalui pemilihan umum rakyat dan masyarakat dapat memilih wakil-wakilnya yang berhak membuat produk hukum dan melakukan pengawasan atau pelaksanaan kehendak-kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat tersebut. Jika dikaitkan dengan prinsip dasar dalam negara hukum, pemilu mempunyai hubungan erat dengan prinsip perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, persamaan di depan hukum dan pemerintahan, serta adanya pemilu yang bebas. Melalui pemilihan umum, maka hak asasi rakyat yang salah satunya adalah hak politik dapat disalurkan. Hak untuk diperlakukan sama di depan hukum dan pemerintahan juga mendapatkan salurannya. Begitu pula dengan adanya pemilu yang bebas, maka penyaluran hak demokrasi atau hak politik rakyat dapat mencapai tujuannya. Dengan demikian pemilu merupakan cara untuk merealisasikan prinsip negara hukum.

Secara tegas, gambaran bahwa Indonesia negara hukum dicantumkan dalam naskah Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dengan demikian Indonesia bukanlah negara kekuasaan atau *machsstaat* dimana aturan negara ditentukan oleh penguasa negara dan diperuntukkan untuk mempertahankan kekuasaannya. Mengenai konsep negara hukum yang dianut, Indonesia menganut konsepsi *Rechstaat* dan *Rule of Law*.

Pada dasarnya antara negara demokrasi dan negara hukum ibarat dua sisi dari satu mata uang. Tidak akan tercipta sebuah negara demokrasi tanpa ditopang oleh penegakan hukum, dan sebaliknya hukum tidak akan tegak tanpa ditopang

oleh kelangsungan kehidupan politik yang demokratis. Dengan demikian hukum dan demokrasi akan berjalan secara bersamaan dan berbanding lurus. Semakin demokratis kehidupan politik negara, maka hukum yang diciptakan akan mencerminkan aspirasi masyarakat sehingga penegakan hukum akan terwujud.

Prasyarat yang harus dipenuhi untuk menciptakan kehidupan politik yang demokratis dan terealisasinya prinsip negara hukum bagi negara adalah terwujudnya lembaga-lembaga negara yang benar-benar memperoleh legitimasi rakyat sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat. Legitimasi rakyat menjadi syarat mutlak bagi pemerintahan untuk melaksanakan pemerintahannya mengingat dalam Undang-Undang Dasar 1945 (setelah amandemen), secara eksplisit kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh presiden sebagai perwakilan eksekutif, DPR sebagai perwakilan politik dan DPD sebagai perwakilan daerah. Untuk memperoleh legitimasi rakyat melalui pemilihan umum, bukan melalui pengangkatan oleh pemerintah, seperti yang pernah terjadi di masa orde baru.

Tidak adanya lagi wakil rakyat yang diangkat oleh pemerintah, diharapkan tidak terjadi lagi adanya lembaga perwakilan yang hanya menjadi alat oleh pemerintah (eksekutif) untuk mempertahankan kekuasaannya. Dan sebaliknya diharapkan akan muncul wakil-wakil rakyat yang berpihak kepada kepentingan rakyat dan akan memperjuangkan apa yang menjadi aspirasi dari rakyat sesuai dengan yang telah menjadi harapan kita bersama demi menegakkan demokrasi dan supremasi hukum di Indonesia.

Indonesia negara yang menjunjung tinggi demokrasi dan mengedepankan prinsip negara hukum dalam penyelenggaraan negaranya, pemilihan umum yang bebas dan dilakukan secara periodik telah menjadi agenda negara yang mutlak harus dilaksanakan. Pemilihan umum adalah lembaga demokrasi untuk mengaktualisasikan aspirasi kepentingan rakyat yang menjadi perwujudan rakyat. Hal ini sejalan dengan apa yang ditetapkan International Commission of Jurists pada konferensinya di Bangkok 1965 yang salah satu isinya menyatakan bahwa adanya pemilihan umum yang bebas merupakan salah satu kriteria dari negara hukum yang dinasmis.

Pemilihan umum pertama kali dilaksanakan pada 1955 pada suatu masa demokrasi parlementer (antara tahun 1945-1959) yang diselenggarakan dalam dua tahap, yang pertama pada bulan September 1955 untuk memilih anggota DPR dan bulan Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Pemilu selanjutnya baru dapat terlaksana di masa pemerintahan Soeharto (orde baru) pada tahun 1971 untuk memilih anggota DPR dan DPRD, namun penyelenggaraannya dianggap tidak demokratis mengingat adanya kecenderungan dari pemerintah yang memihak kepada salah satu peserta pemilu, yaitu Golongan Karya sehingga memunculkan partai-partai politik yang mulai mengalami kemunduran atau mendekati masa surutnya.

Selama orde baru pemilihan umum telah dilakukan selama enam kali, mulai dari pemilu Tahun 1971, dilanjutkan dengan pemilu tahun 1977, tahun 1982, tahun 1987, tahun 1992, dan tahun 1997. Selama itu hampir semuanya direkayasa sehingga menghasilkan pemenang mutlak yang sama yaitu Golongan

Karya yang menyebabkan Golkar menjadi partai yang hegemonik. Dan telah menjadi alat politik untuk mempertahankan kekuasaan. Pada masa itu pemilu tak lebih menjadi alat legitimasi bagi rezim politik orde baru untuk melestarikan status *quo* otoritarianisme politik. Praktis selama orde baru pemilu tidak di dasarkan pada ide demokrasi, sementara dengan pemilu demokratislah yang akan membawa angin segar pengharapan akan tatanan politik baru yang mencerminkan aspirasi dari rakyat yang berdaulat.

Setelah masa orde baru berakhir, pada masa 1999 di masa pemerintahan transisi Presiden B.J Habibie diselenggarakan pemilihan umum dengan jumlah peserta sebanyak 48 partai dimana pemilu tersebut menuju gerbang orde reformasi. Pemilihan umum berikutnya diselenggarakan pada tahun 2004 dimana pada pemilihan umum tersebut tidak saja memilih anggota DPR tetapi juga sudah memilih DPD dan pada masa itu juga dilakukan pemilihan Presiden dan wakil Presiden secara langsung untuk pertama kalinya. Dilanjutkan pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pemilihan umum anggota DPR diselenggarakan dua kali yaitu pada pemilihan umum tahun 2009 dan terakhir pada pemilihan umum 2014.

Pada dasarnya demokratis tidaknya suatu penyelenggaraan pemilu ditentukan oleh beberapa unsur, yaitu salah satunya yaitu sistem pemilu. Sistem pemilu memegang peranan paling penting mengingat pemilihan terhadap sistem pemilu ini akan berdampak terhadap sistem kepartaian yang ada yang berarti berdampak luas pula ada kehidupan politik dan demokrasi di negara Indonesia. Sistem pemilu juga memegang peranan yang penting dalam menentukan sukses

tidaknya pemilu sebagai sarana pasrtisipasi aktif rayat Indonesia khususnya dalam membangun Indonesia menjadi bangsa yang demokratis dan berkedaulatan rakyat¹².

Sistem pemilu sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi perkembangan demokrasi dan politik negara tentunya sangat perlu untuk mendapat perhatian dari kita semua yang menginginkan perbaikan demokrasi. Sistem pemilu, khususnya dalam penyelenggaraan pemilu anggota DPR menjadi kajian yang perlu mendapat perhatian mengingat selama penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR sebanyak 11 (sebelas) kali dari beberapa masa demokrasi yang berbeda-beda belum sepenuhnya dapat mewujudkan pemilu yang benar-benar ideal bagi perkembangan demokrasi dan menghasilkan wakil-wakil rakyat yang aspiratif dan benar-benar mewakili kepentingan rakyat.

Banyak negara di dunia menggunakan sistem demokrasi dan pemilu dianggap sebagai lambang sekaligus sebagai tolak ukur dari sebuah negara yang menggunakan sistem demokrasi. Hasil pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Dengan adanya pemilu diharapkan dapat menghasilkan wakil-wakil rakyat yang mampu mengerti dengan aspirasi rakyat terutama mengenai proses kebijakan publik.

¹² Ibid, Hlm. 50.

Peserta pemilu adalah partai politik yang mengajukan calon yang kemudian akan dipilih oleh rakyat. Secara universal pemilu adalah instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Pemilihan umum merupakan salah satu cara untuk menentukan para wakil-wakil rakyat yang akan duduk dilembaga legislatif. Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, sesuai dengan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 yang menerangkan : “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat ini salah satunya tercermin dengan dilaksanakannya pemilihan umum dalam waktu tertentu.

Secara sederhana, sistem pemilu berarti instrumen untuk menterjemahkan perolehan suara dalam pemilu kedalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Adapun variabel-variabel dasar yang sering dipakai mencakup formula pemilihan (*electoral formula*), struktur penyuaan (*ballot structure*), dan besaran distrik (*district magnitude*)¹³.

Mengingat variabel-variabel di dalam sistem pemilu yang ada itu cukup beragam, implikasi dari penggunaan sistem pemilu juga berbeda-beda. Secara teoritis, perbedaan itu khususnya berkaitan dengan derajat keterwakilan politik dari para wakil yang terpilih melalui pemilu, dan implikasinya terhadap stabilitas pemerintahan yang terbangun melalau pemilu. Karena itu, sejak lama, baik

¹³ Kacung marjinal, *Sistem politik Indonesia konsolidasi demokrasi pasca orde baru*, Jakarta, Kencana, 2012, Hlm. 91.

dikalangan akademis maupun praktisi, perbedaan tentang sistem pemilu mana yang terbaik dan sesuai untuk negara tertentu selalu dilakukan.

Sejak pemilu tahun 1955 Indonesia menganut sistem proporsional. Di dalam sistem ini, alokasi jumlah kursi di lembaga perwakilan didasarkan pada perolehan suara masing-masing peserta pemilu secara proporsional. Alokasi dan distribusi kursi di dasarkan pada jumlah penduduk hal ini dilakukan sebagai upaya untuk membuat keseimbangan antara wakil dari jawa yang sempit namun besar penduduknya berbeda dengan diluar jawa yang luas wilayahnya. Sedangkan metode pembagian kursinya lebih banyak menggunakan metode *the largest remainder* dan *kuota hare*¹⁴.

Sistem proporsional terbuka terbatas yang dianut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, yakni sistem yang ditandai dengan penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut tersebut tidak dapat dilaksanakan lagi karena Mahkamah Konstitusi telah mencabut sistem proporsional daftar calon terbuka terbatas dan menggantikannya dengan sistem proporsional terbuka murni¹⁵. Lahirnya sistem proporsional terbuka murni berawal dari dikabulkannya gugatan judicial review oleh Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Pasal tersebut dinilai inkonstitusional karena bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dinilai inkonstitusional karena

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Khairul fahmi, *Pemilihan umum dan kedaulatan rakyat*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2011, Hlm. 266.

bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945¹⁶.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD ditafsirkan Mahkamah Konstitusi bahwa kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat, sehingga dalam kegiatan pemilu, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendaknya. Terkait hal ini, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang kompeten menafsirkan UUD 1945 berpendapat bahwa tujuan utama pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah dalam rangka menempatkan sedemikian rupa penghargaan dan penilaian hak suara pemilih yang membentuk wujud keadilan, tidak merupakan masalah yang tunduk pada perubahan yang timbul dari kontroversi politik di DPR, seperti menempatkan kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan penguasa partai politik melalui nomor urut¹⁷.

Pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut menepis pendapat yang menyatakan bahwa pembuat undang-undang berdasarkan kebijaksanaannya dapat menentukan sistem pemilu apa saja yang diinginkan. Benar pembuat undang-undang diberikan kewenangan untuk menentukan sistem pemilu yang akan ditetapkan, namun pembuat undang-undang tidak dapat keluar dari garis ataupun prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945 sebagai konstitusi negara¹⁸.

¹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam Perkar Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar, tanggal 19 Desember 2008.

¹⁷ Ibid. Hlm. 103.

¹⁸ Khairul Fahmi., Op.Cit., Hlm. 267

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa untuk terwujudnya kondisi dimana rakyat langsung memilih siapa yang dikehendakinya, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih dengan cara atau berdasarkan pada perolehan suara atau dukungan rakyat paling banyak. Dengan demikian, pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 telah melanggar dua prinsip secara bersamaan, yaitu prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan yang dianut UUD 1945. Mahkamah Konstitusi juga menilai, keberadaan pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 akan mengganggu kedaulatan rakyat dan keadilan. Jika ada dua caleg yang mendapat suara yang jauh berbeda ekstrem, terpaksa caleg yang mendapatkan suara terbanyak dikalahkan caleg yang mendapat suara kecil, namun dengan nomor urut yang lebih kecil¹⁹.

Tjahjo Kumolo mengemukakan, bahwa penghapusan nomor urut itu justru akan akan membuka peluang adanya politik uang. Disamping itu, sistem demikian dianggap akan mendelegitimasi keberadaan partai, Jusuf Kalla juga menuturkan bahwa perlu tetap mempertahankan sistem semi terbuka tanpa nomor urut, bisa dilakukan secara teoritis, tapi sulit untuk dipraktikan.

Negara yang berlandaskan pada kedaulatan rakyat dalam pelaksanaannya merupakan satu kesatuan dengan pelaksanaan konsep negara hukum atau nomokrasi. Hal ini dapat terlihat dalam ketentuan UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum dimana kedaulatan berada ditangan rakyat (*constitutional democray based on rule of law*). ketentuan ini berdasarkan

¹⁹ Ibid, Hlm. 267-268.

atas pelaksanaan kedaulatan haruslah tetap berpegang asas-asas hukum agar pelaksanaan kedaulatan ini tidak menimbulkan kekacauan.

Salah satu bentuk asas kedaulatan rakyat yang berdasarkan atas hukum adalah pelaksanaan pemilu untuk memilih para wakil rakyat melalui konsep demokrasi perwakilan. Dalam diskusinya, international commission of jurist menentukan syarat-syarat *representative goverment under the rule of law*. Dimana salah satunya adalah pemilu yang bebas²⁰. pemaknaan bebas disini menurut Ruppert Shick adalah bahwa para pemilih tidak dipaksa dan berada di bawah tekanan dalam penggunaan hak pilihnya. Pemilih tidak digiring ke tempat pencoblosan agar rela merestui tatanan politik yang ada dan tidak terdapat kebebasan memilih atau peluang memilih kontestan sebagaimana di negara-negara totaliter²¹. hal sama mengenai ketidakbebasan dalam memilih pun terjadi di negara-negara otoriter dimana rakyat diperkenankan memilih sejumlah kontestan yang telah dikebiri dan dilitsus²². dengan demikian, pelaksanaan pemilu di kedua jenis negara tersebut hanyalah bersifat formalitas belaka.

Berbicara mengenai kedaulatan, maka hal tersebut identik dengan pengertian kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara. Dalam membahas mengenai kedaulatan, maka akan timbul persoalan mengenai apa dan

²⁰ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung, Citra Daya Bakti, 1989, Hlm. 12-13.

²¹ Pipit R Kartawidjaja dan Mulyana W Kusumah, *Sistem Pemilu dan Pemilihan Presiden: Suatu Studi Banding*, Jakarta, KKIP Eropa, 2002, Hlm. 1.

²² Ibid.

siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan membuat keputusan akhir dalam kegiatan kenegaraan²³. sehingga dalam konsep negara modern, pemegang kedaulatan berkaitan diidentikkan dengan istilah demokrasi yang menurut asal katanya bermakna rakyat yang berdaulat atau *government or rule by the people*²⁴. sehingga pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu negara modern rakyat itu sendiri.

Apabila kita kembali kepada konsep teoritis, hak memilih merupakan salah satu dari hak asasi manusia yang diakui secara Internasional. Hak asasi memilih akan terpenuhi bila hak asasi manusia secara keseluruhan dihormati dan diperlakukan sebagai hak yang melekat dalam diri setiap manusia semata karena seseorang adalah manusia dan karena itu hak memilih bukan pemberian atau pinjaman negara²⁵. sistem pemilu yang tidak mendorong aspirasi masyarakat dalam menggunakan haknya, berarti sistem pemilu tersebut mengkebiri bahkan menghilangkan penggunaan hak asasi manusia itu sendiri. Padahal pemilihan sistem pemilu ini sangat mempengaruhi komposisi badan pemerintahan terpilih (salah satunya adalah parlemen), struktur sistem partai politik, proses pembentukan opini publik dan kehendak para pemilih, kemampuan dan kapasitas

²³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT Buana Ilmu Populer, 2008, Hlm. 144.

²⁴ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia, 1978, Hlm. 50.

²⁵ J. Kristiadi, *Menyelenggarakan Pemilu Yang bersifat Luber dan Jurdil*, Jakarta, Center For Strategic And International Studies, 1997, Hlm. 3.

penduduk untuk berpartisipasi dalam proses politik serta akan mempengaruhi budaya politik di sebuah negara²⁶.

Sebagaimana yang diketahui bersama bahwa pemilu di Indonesia pertama kali dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 1955. sejak pemilu pertama di Indonesia menganut sistem proporsional di dalam pemilu, di dalam sistem ini, alokasi jumlah kursi di lembaga perwakilan didasarkan pada perolehan suara masing-masing peserta pemilu secara proporsional untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk diparlemen artinya bahwa setiap daerah yang memiliki jumlah penduduk yang populasinya banyak akan memiliki jumlah kursi lebih banyak di DPR. Sistem pemilu (*electoral system*) merupakan salah satu instrumen kelembagaan penting di dalam negara demokrasi untuk mewujudkan tiga persyaratan demokrasi. Pelaksanaan pemilu yang *free and fair* yang merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat diisyaratkan guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis.

D. Pengaruh Penerapan Pemilu Proporsional Daftar Terbuka

Sejak awal demokrasi mulai dilaksanakan partisipasi selalu menjadi inti dalam praktiknya. Seperti yang pernah terjadi pada masa Yunani Kuno, seseorang dianggap sebagai warga negara jika telah berpartisipasi dalam memberikan putusan dan memiliki jabatan. Dalam demokrasi perwakilan, lembaga-lembaga dalam sistem politik memang diminta bekerja menjalankan fungsi dari pengelolaan aspirasi politik rakyat dan lembaga-lembaga tersebut melakukan

²⁶ Pipit R Kartawidjaja dan Mulyana W Kusumah, Op.cit, Hlm. V.

berbagai aktivitas yang secara terus menerus mempengaruhi pendapat masyarakat. Peran lembaga-lembaga tersebut dalam pemerintahan perwakilan memang dibutuhkan sebagai mekanisme dan institusi bagi ekspresi kehendak-kehendak rakyat yang diwakili²⁷.

Keberadaan partai politik yang memiliki tugas menjadi penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Seperti yang dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa partai politik merupakan kendaraan esensial dalam pembentukan kehendak politik. Namun demikian, partai politik hanya merupakan salah satu saja dari bentuk pelebagaan sebagai wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis.

Dalam konteks infrastruktur politik, partai politik bekerja diwilayah itu bersama lembaga lain seperti kelompok kepentingan (*interest group*), kelompok penekan (*pressure group*), media massa dan tokoh politik. Kegiatan kampanye dilakukan oleh partai politik dapat dianggap bagian dari pendidikan politik masyarakat, jika proses komunikasi politik yang intens selama masa kampanye atau bahkan sebelum masa kampanye dimulai dapat berhasil menanamkan nilai, norma dan simbol politik yang didasarkan pada prinsip demokrasi. Wujud yang paling nyata adalah tingkat partisipasi masyarakat untuk menggunakan hak

²⁷ Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik, Pengaturan dan Praktik pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta, Rajawali Press, 2011, Hlm. 43.

pilihnya dan memberikan dukungan kepada partai politik atau caleg yang dianggap paling mewakili aspirasi masyarakat²⁸.

Partai politik adalah penyalur dan penampung aspirasi masyarakat, partai dapat melakukan serangkaian yang dapat membentuk kader-kader partai yang berkualitas. Memang dalam sistem demokrasi yang terjadi di Indonesia cenderung pragmatis, para caleg yang populer dapat terpilih tanpa mempertimbangkan kapasitas kemampuan para caleg yang menduduki jabatan di parlemen. Kosekuensi dari prinsip pemilu proporsional daftar terbuka memungkinkan setiap calon akan berlomba untuk meraih simpati dari warga masyarakat. Persolannya adalah banyaknya caleg yang sebatas populer tanpa memiliki kemampuan di bidang legislasi menduduki kursi parlemen. Selain itu, biaya politik menjadi semakin mahal karena setiap calon berlomba untuk memperoleh suara dari masyarakat.

Dalam sistem pemilu proporsional daftar terbuka, selain memiliki banyak kelebihan namun juga memiliki kelemahan. Persaingan untuk memperebutkan kursi di parlemen sangat kompetitif, hal ini dikarenakan sistem perhitungan suara terbanyak yang digunakan. Persoalan yang akan timbul tentunya melahirkan persaingan antar calon peserta pemilu, bukan hanya para calon yang berbeda partai politik, tetapi juga para calon yang tergabung dalam satu partai politik yang sama untuk memperebutkan suara terbanyak. Calon mempunyai peluang yang sama untuk memenangkan kursi di parlemen.

²⁸ Ibid, Hlm. 40.

Pemilih pada sistem pemilu ini mempunyai peran yang cukup kuat untuk dapat menentukan seseorang caleg, sehingga para caleg akan berlomba-lomba untuk memperoleh dukungan dari masyarakat. Penerapan sistem proporsional terbuka tersebut pada akhirnya akan menimbulkan persaingan antar sesama calon anggota legislatif baik itu sesama partai atau berbeda partai politik. Sehingga seringkali pendekatan finansial dilakukan untuk mempermudah proses pemenangan. Tidak hanya itu pemilu tahun 2009, pemilu-pemilu sebelumnya juga sudah terjadi pendekatan-pendekatan finansial yang dilakukan oleh caleg, hal ini, mengakibatkan biaya politik yang menjadi mahal, karena untuk mendapatkan kursi di parlemen, para caleg harus mengeluarkan biaya yang besar untuk kampanye kepada masyarakat. Jika tidak melihat dari daftar dana kampanye yang dipublikasikan di situs resmi Komisi Pemilihan Umum, akan terlihat besarnya dana yang dikeluarkan oleh setiap partai untuk pembiayaan kampanye.

Pengaruh yang akan timbul dengan penerapan sistem proporsional daftar terbuka ini selain akan mengakibatkan biaya kampanye yang tinggi, juga akan melahirkan pemilih yang pragmatis. Para pemilih akan cenderung memilih para calon yang kuat secara finansial. Selain melahirkan pemilih yang pragmatis, juga berkaibat pada kinerja calon anggota legislatif yang terpilih yang tidak optimal. Mengingat pada saat caleg tersebut mengeluarkan banyak dana yang telah mereka keluarkan dapat kembali. Data tersebut dapat dilihat dari data yang dikeluarkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi yang telah merilis bahwa sebagian besar koruptor berasal dari anggota legislatif baik tingkat nasional maupun di daerah.

BAB IV

**URGENSI ATAU PENGARUH SUARA TERBANYAK DENGAN
KEDUDUKAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR)
DAN/ATAU DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
DI PARLEMEN**

A. Deskripsi

Sistem Pemilu menggunakan suara terbanyak pada tahun 2014 sebenarnya sudah tepat dan bagus. Akan tetapi realisasi dari sistem Pemilu dengan suara terbanyak sepertinya sulit dapat terwujud karena besarnya wewenang ketua partai. Ketua partai di Indonesia memiliki kedudukan yang sangat superior, karena banyak keputusan atau ketetapan wajib melalui ketua partai. Negara Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana yang tercantum dalam Bab I pasal 1 hasil perubahan UUD 1945 yang mengatakan bahwa : “Negara Indonesia adalah negara Hukum”. Pasal ini lah yang mendorong para intelektual untuk menyebut Indonesia sebagai negara hukum¹.

Sistem pemilu yang digunakan pada setiap negara sesungguhnya dirancang dalam rangka mewujudkan tujuan utama dari pemilu, ada tiga hal yaitu: (i) keterwakilan politik, (*political representation*), dalam arti kelompok-kelompok dalam masyarakat dapat terwakili di parlemen, baik dari aspek geografis, fungsional dan diskriptif, (ii) integrasi politik (*politic integration*), yakni stabilitas politik dapat terjadi karena adanya kesepahaman antara partai politik dan masyarakat terhadap partai politik sehingga konflik politik dapat diredam secara

¹ <https://nasional.kompas.com/read/2013/03/14/07543230/Korupsi.di.Politik.Sistemik>. 24 juli 2019.

efektif lewat lembaga perwakilan, dan (iii) membantu terbentuknya pemerintahan yang efektif (*effective government*), yakni adanya jaminan pada stabilitas pemerintahan dan kemampuan pemerintah dalam menjalankan roda pemerintah².

Yang dimaksud dengan pemilu yang bersifat langsung adalah rakyat sebagai pemilih berhak untuk memberikan suara secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara. Warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih berhak mengikuti pemilu dan memberikan suaranya secara langsung. Sedangkan pemilu yang bersifat umum mengandung makna terjaminnya kesempatan yang sama bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi. Pemilu yang bersifat bebas berarti bahwa setiap warga negara yang berhak memilih bebas untuk menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya. Pemilu yang bersifat rahasia berarti bahwa dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun.

Selanjutnya, pemilu diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu dengan mempunyai integritas, profesionalitas, dan akutabilitas yang dilaksanakan secara berkualitas, sistematis, legitimate, dan akuntabel dengan partisipasi masyarakat seluas-luasnya. Penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih dan semua pihak yang terkait harus

² Subekti Ramlan dkk, *Menyederhanakan Waktu pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Jakarta, Kemitraan Pemerintah bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011, Hlm. 13.

bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemilih dan peserta pemilu mendapatkan perlakuan yang sama dan bebas dari kecurangan atau perlakuan yang tidak adil dari pihak manapun. Pemilu harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar terjamin kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas³.

Dalam prakteknya tidak semua negara mampu mewujudkan ketiga tujuan pemilu itu. Indonesia telah bereksperimen untuk melaksanakan tiga tujuan itu. Pada pemilu Orde Baru tujuan pemilu telah diarahkan pada menciptakan integrasi politik nasional dan terbentuk pemerintahan yang efektif. Itulah mengapa pemilu Orde Baru hanya diikuti oleh 2 partai politik untuk menghindari instabilitas politik. Fakta pemerintah Orde Baru sangat stabil dan dapat berlangsung selama 32 tahun. Namun pada era ini juga dilupakannya tujuan keterwakilan politik, akibatnya semua potensi politik massa diberangus dan melahirkan massa mengambang (*floating mass*)⁴.

Sedangkan di era Reformasi tujuan pemilu diarahkan pada keterwakilan politik yang dibuktikan dengan munculnya multipartai pada setiap pemilu, namun melupakan tujuan integritas dan efektifitas pemerintah. Akibatnya sejak pemilu 1999 hingga 2014 lalu selalu terjadi instabilitas politik di DPR RI dan pemerintah

³ Ibid.

⁴ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada, 2010, Hlm. 214.

presidensial tak berjalan efektif karena tersandera oleh himpitan kepentingan partai-partai di DPR⁵.

Sejak pemilu pertama pada tahun 1955 hingga pemilu akhir orde Baru pada tahun 1997 sistem pemilu yang digunakan adalah sistem pemilu proporsional dengan varian tertutup (closed list), yakni peran parpol dalam pemilu kuat untuk menetapkan calon dan penentuan calon di dasarkan pada nomor urut. Sedangkan pada pemilu pertama era Reformasi pada tahun 1999 masih mengadopsi sistem pemilu warisan Orde Baru hanya merubah varian penentuan calon terpilih dengan mengenakan model *stabuss accord*, yakni kesepakatan antar parpol bila terjadi sisa suara untuk diberikan pada calon dari parpol dengan nomor urut tertentu berdasarkan kesepakatan pimpinan partai politik.

Adapun pemilu tahun 2004 masih menggunakan sistem pemilu proporsional tertutup seperti pada pemilu tahun 1999, dengan menetapkan varian model penentuan kursi berdasarkan perolehan parpol di daerah pemilihan (Dapil) dan penentuan calon terpilih di dasarkan pada bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Jika ada calon yang dapat memenuhi 100% BPP maka calon tersebut secara otomatis ditetapkan menjadi calon terpilih, jika tidak ada calon yang dapat memenuhi BPP, maka calon terpilih ditentukan berdasarkan daftar nomor urut yang ditentukan oleh partai politik dalam surat suara. Jika masih terdapat sisa kursi dibagikan kepada partai politik yang memperoleh sisa suara terbesar (*large*

⁵ Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati : Dari Dilema Ke Kompromi*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2010, Hlm. 43.

remainders) berturut-turut sampai semua kursi terbagi habis di daerah pemilihan (Dapil).

Sistem pemilu tahun 2004 ini sebenarnya hendak dipertahankan pada pemilu tahun 2009, namun karena model ini diduga memperkuat oligarki elit partai politik dalam pencalonan, akibatnya proses pencalonan dari nominasi hingga penetapan calon dalam internal parpol rentan dipermainkan dengan harga yang sangat mahal terutama untuk dapat menduduki nomor urut berpotensi terpilih seperti biasa antara urut 1 hingga 3 dalam list surat suara⁶.

Itulah sebabnya mengapa sistem ini tidak digunakan lagi pada pemilu 2009 dan memilih sistem proporsional terbuka (*open list*) berbasis suara terbanyak. Salah satu maksudnya adalah agar caleg terpilih lebih representatif dan legitimasinya jauh lebih kuat karena sudah selayaknya yang berhak mendapat kursi adalah caleg yang memang memperoleh dukungan rakyat yang paling banyak. Model ini juga lebih demokratis, karena yang dijadikan ukuran pemenangnya adalah yang memperoleh suara terbanyak, baik perolehan suara terbanyak mutlak maupun terbanyak sederhana.

Sistem pemilu 2009 yang berbasis pada penentuan caleg terpilih berdasarkan pada suara terbanyak ini bermula dari norma baru yang diciptakan oleh Mahkamah Konstitusi, atas uji materiil (Judicial review) Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD. Pasal 214

⁶ Haris Syamsudin, *Pemilu Langsung DI Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Pemilu 2014*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, Hlm. 28.

menyatakan, bahwa calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari bilangan pembagi pemilih (BPP)⁷. Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan ini lebih banyak dari pada jumlah kursi yang diperoleh parpol peserta pemilu. Maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari bilangan pembagi pemilih BPP.

Pembatalan berlaku Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ini jelas memperlemah pelembagaan partai politik, karena peran parpol jadi menghilang dalam penentuan caleg terpilih. Padahal sejatinya ketentuan Pasal 214 ini adalah dalam rangka untuk memberikan porsi yang seimbang antara peran parpol dan pemilih. Parpol diberi kewenangan dalam menempatkan caleg berdasarkan nomor dengan kriteria yang telah disepakati dalam AD/ART Partai politik dan kedaulatan pemilih dihargai sehingga terdapat angka 30% BPP sebagai bentuk penghargaan kepada suara pemilih.

Sistem proporsional maksudnya adalah penentuan pemenang di suatu daerah pemilih (Dapil), didasarkan pada perolehan kursi parpol bersangkutan dengan cara memperhitungkan perolehan suara sah partai politik dibagi dengan angka bilangan pembagi pemilih (BPP), maksud dengan daftar calon terbuka

⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008.

berarti partai politik mencantumkan nama-nama calon anggota DPR dan DPRD pada kertas suara untuk dipilih langsung oleh konstituen⁸.

Bilangan Pembagi pemilih (BPP), adalah bilangan yang diperoleh dari pembagian jumlah suara sah dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi partai politik peserta pemilu dan terpilihnya anggota DPR dan DPRD. Pembatalan Pasal 214 Undang-Undang Nomor Tahun 2008 Oleh Mahkamah Konstitusi ini telah melahirkan norma baru sistem pemilu tahun 2009 dari sistem proporsional “terbuka terbatas” menjadi “terbuka murni” dalam prakteknya putusan Mahkamah Konstitusi ini tidak berpengaruh signifikan terhadap pengurangan praktek *money politic* dalam proses pencalonan antar pengurus partai politik dan calon legislatif. Begitu pula tidak dapat menghilangkan oligarki elit partai politik dalam menentukan caleg, karena putusan Mahkamah Konstitusi lahir setelah partai politik menetapkan Daftar Calon Sementara (DCS) dan KPU telah menetapkan Daftar Calon Tetap (DCT).

Sistem proporsional terbuka (*open list*) dengan berbasis suara terbanyak ini dipertahankan dalam pemilu 2014 berdasarkan ketentuan Pasal 215 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa, calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak.

⁸ Agus Riwanto, *Ensiklopedia Pemilu, Analisis Kritis Intriaksi Pemilu 2004 Menuju Agenda Pemilu 2009*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2007, Hlm. 283.

Anggota legislatif baik daerah maupun pusat untuk dapat menduduki kursi legislatif, harus melalui sistem pemilihan umum, dalam sistem pemilihan umum yang ada di Indonesia saat ini yaitu menggunakan sistem suara terbanyak agar seorang anggota legislatif tersebut dapat menduduki kursi wakil rakyat. Bukan seperti dahulu menggunakan sistem nomor urut dan lain sebagainya yang notabene kekuasaan partai sangat dominan dalam menentukan siapa calon yang dapat maju atau yang dapat menduduki kursi legislatif tersebut. Jadi wajar jika ada anggota yang lebih dekat dengan pimpinan partai maka orang tersebut yang akan dipilih untuk mengisi kursi-kursi wakil rakyat. Secara eksplisit tidak ada hubungan yang jelas antara sistem pemilu proporsional terbuka dengan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat karena peraturan atau pengaturan tentang elit Partai Politik yang seolah tidak dapat tersentuh oleh hukum melalui kebijakan-kebijakannya untuk mengatur setiap anggota partai politik. Sistem pemilu proporsional terbuka juga masih memperlihatkan besarnya wewenang pimpinan tertinggi dalam partai politik.

Sistem daftar terbuka sendiri pada dasarnya merupakan hasil sebuah kompromi. Dalam pembahasan RUU mengenai Pemilu pada tahun 2002, PDIP, Golkar, dan PPP menolak usulan sistem daftar terbuka. Alasannya, penentuan caleg merupakan hak partai peserta pemilu. Memang, diberlakukannya sistem daftar terbuka, akan merugikan otoritas partai di dalam menyeleksi caleg mana saja yang dipandang lebih tepat untuk duduk diparlemen. Tetapi, tiga partai itu pada akhirnya menyetujui perubahan. Hanya saja, perubahannya tidak terbuka

secara bebas, melainkan setengah terbuka⁹. Hak Recall Partai Politik Terhadap Sistem Kedaulatan Rakyat, Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD tahun 1945) menyatakan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Implementasi ketentuan tersebut, kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui sistem perwakilan (*representation*).

B. Urgensi atau/ Pengaruh Suara Terbanyak dengan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pengisian lembaga perwakilan dilaksanakan melalui pemilihan umum (Pemilu)¹⁰. Dengan demikian, pemilu adalah salah satu instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang sah serta sarana mengartikulasi aspirasi dan kepentingan rakyat¹¹. Rekrutmen keanggotaan lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD) berbasis partai politik. Sebagaimana tercermin di dalam Pasal 22E ayat (3) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”.

Dalam Pasal 213 ayat (1) dan (2) serta pasal 383 ayat (1) dan (2) UU MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) menentukan bahwa anggota DPR dan DPRD selain dipilih, dapat diberhentikan dari jabatannya (Pemberhentian Antar

⁹ Kacung Marjinal, Op. Cit. Hlm. 96.

¹⁰ Lihat Pasal 22E ayat (2) UUD Tahun 1945.

¹¹ Ibnu Cahyo, *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, Malang, Intras Publishing, 2009m Hlm. 6.

Waktu) yang salah satu alasannya yaitu apabila diusulkan oleh partai politiknya untuk diberhentikan sebagai anggota DPR/DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam kamus politik karangan BN Marbun, *recall* diartikan sebagai suatu proses penarikan kembali atau penggantian anggota DPR oleh induk organisasinya, yaitu partai politik. Pengaturan pemberhentian anggota DPR dalam konteks sejarah di Indonesia telah mengalami dinamika. Pengaturan *recall* pada zaman orde baru secara tegas dikontatir dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Praktik *recall* zaman orde baru jarang terjadi. Hal itu karena situasi dan kondisi perpolitikan dalam praktek kenegaraan sangat homogen dibawah satu komando sang presiden, yakni Soeharto. *Recall* pada saat itu digunakan sebagai senjata untuk membungkam politisi yang tidak mengikuti irama alunan dari sang presiden. Bukti sejarah penggunaan hak *recall* pada masa ini yang sangat kontroversial yaitu pemberhentian anggota DPR yang bernama Sri Bintang Pamungkas yang berasal dari Partai Persatuan Pembangunan.

Alasan pemberhentian karena menyampaikan kritik-kritik kepada pemerintah dan menolak pertanggungjawaban Presiden. Kondisi berubah pada saat Soeharto mengundurkan diri¹². tuntutan untuk menghapus lembaga *recall* terhadap anggota DPR/DPRD sudah banyak dikemukakan pada masa oerde baru.

¹² Yuliyus P Hermawan dalam Bob Sugeng dan Christiph Schuck, *Demokrasi di Indonesia: Teori dan Praktik*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2010, Hlm. 99.

Adanya sistem *recall* menyebabkan banyak wakil rakyat menjadi tidak kritis, bahkan takut untuk menyuarkan aspirasi masyarakat. Pada era reformasi, *recall* berhasil ditiadakan kecuali dengan alasan yang tak bisa dihindari yakni meninggal dunia, mengundurkan diri, atau dijatuhi hukuman pidana dengan kualifikasi tertentu¹³.

Pada masa sesudah perubahan UUD 1945, penggantian anggota DPR tercantum kembali dalam pasal 85 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Bukti sejarah anggota DPR yang di *recall* oleh partai politik melalui pengaturan ini yaitu Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman yang berasal dari Partai Amanat Nasional. Alasan pemberhentiannya yaitu dikarenakan Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman ikut sidang banding RUU perjudian di Mesir. Saat ini pengaturan *recall* diatur dalam Pasal 213 ayat (1) dan (2) UU MD3, dan dipertegas dalam Pasal 16 ayat (1) UU Partai Politik¹⁴.

Hal ini memberikan kewenangan yang luar biasa besar kepada partai politik untuk memberhentikan atau me *recall* anggotanya yang duduk sebagai anggota DPR yang bisa hanya didasarkan atas suka atau tidak suka atau bertentang dengan kebijakan partai. Bukti sejarah anggota DPR yang diberhentikan oleh pengaturan ini yaitu Lili C. Wahid dan Effendi Choiri, yang

¹³ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara (pasca amandemen konstitusi)*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2010, Hlm. 165.

¹⁴ (<https://www.merdeka.com/politik/sutrisno-bachir-pastikan-recall-djoko-edhi-mgsqw6q.html>. Selasa 20 agustus 2019).

berasal dari Partai Kebangkitan Bangsa. Alasan pemberhentiannya yaitu mereka berbeda pendapat dari kebijakan partai yang menaunginya, dalam keputusan terkait panitia khusus hak angket Bank Century, serta di usulan hak angket mafia pajak¹⁵.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa dengan dinyatakan pemilihan umum dilaksanakan lima tahun sekali tidak berarti bahwa dalam masa lima tahun tersebut tidak dimungkinkan adanya pergantian sama sekali baik terhadap anggota DPR, DPD, DPRD, ataupun Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih dalam pemilihan umum. Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa Pasal 85 ayat (1) huruf c Undang-Undang Susduk, dan Pasal 12 huruf b Undang-Undang Parpol tidak menghilangkan hak setiap orang sebagaimana dijamin oleh Pasal 28c ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Hak untuk memperjuangkan secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara tidaklah dimaknai sebagai hak bagi setiap orang untuk menjadi DPR atau terus-menerus menjadi anggota DPR.

Kemudian Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa hak yang dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tidaklah dimaksudkan untuk menjamin seseorang yang telah menduduki jabatan apapun tidak dapat diberhentikan hanya dengan alasan untuk menjamin dan melindungi kepastian hukum. Kepastian hukum yang dimaksudkan adalah kepastian hukum yang adil serta adanya perlakuan yang sama di depan hukum. Ketentuan yang

¹⁵ (<https://news.detik.com/berita/d-1758462/kasasi-ditolak-lily-wahid-tetap-di-recall-dari-dpr>. Selasa 20 agustus 2019).

terdapat dalam Pasal 85 ayat (1) huruf c Undang-Undang Susduk bukan hanya berlaku untuk Pemohon, melainkan untuk setiap anggota DPR. Oleh karena itu, ketentuan tersebut tidak mengandung ketentuan yang bersifat diskriminasi. Menurut Mahkamah Konstitusi hak *recall* pada hakikatnya tidaklah bertentangan dengan demokrasi sebagaimana didalilkan oleh pemohon, tetapi justru dimaksudkan untuk tetap menjaga adanya hubungan antara yang diwakili dengan yang mewakili. Dalam sistem pemilihan dengan memilih partai politik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, dalam hal pemilihan anggota DPR dan DPRD maka, menurut Mahkamah Konstitusi logis apabila *recall* dilakukan oleh partai yang mencalonkan. Justru dengan adanya ketentuan Pasal 12 huruf b memberikan kepastian hukum bagi berhentinya antarwaktu seseorang dari keanggotaan DPR karena diusulkan oleh partai politiknya, sebagaimana diatur dalam Pasal 85 ayat (1) huruf c Undang-Undang Susduk¹⁶.

Harun Al Rasyid mengemukakan bahwa Pemberhentian Antar Waktu atau yang biasa di sebut *Recall* adalah hak suatu partai politik untuk menarik kembali anggota parlemen yang terpilih melalui daftar calon yang diajukannya. Dalam hal ini makna dari kedaulatan rakyat menjadi semu karena seolah-olah Coup dari pimpinan partai yang merebut hak rakyat untuk melakukan Recall menjadi hak partai. Muhammad Hatta menyatakan bahwa hak *recall* partai politik yang tidak dapat diganggu gugat itu hanya dikenal di negara-negara komunis, dengan pandangan bahwa partai adalah segala-galanya dan seolah-olah sebagai pihak

¹⁶ (<https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15551/mk-hak-recall-tidak-bertentangan-dengan-demokrasi/>. Selasa 20 agustus 2019).

yang berdaulat¹⁷. setelah rakyat memilih orang tersebut sebagai wakil mereka diparlemen, maka partai politik tidak sepatutnya bertindak sewenang-wenang me-*recall* wakil rakyat tersebut.

Memang pada dasarnya Partai politik memiliki hak untuk me *recall* kadernya yang duduk di parlemen berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Sedangkan bagi kader partai politik yang duduk di kursi eksekutif, tetap bisa terancam mosi tidak percaya oleh anggota parlemen berdasarkan hak interpelasi hak angket dan hak menyatakan pendapat. Hak *recall* dan mosi tidak percaya, sesungguhnya merupakan sistem untuk mengontrol kader parpol agar tidak melepas begitu saja kader-kader yang duduk di parlemen ataupun eksekutif. Namun, yang terjadi saat ini sebaliknya. Partai politik justru banyak mendikte kadernya untuk mengamankan kedudukan partai politik. Perlu kita berkaca pada kasus Gubernur DKI Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama yang menyatakan diri keluar dari partai politik, sedikit banyak telah membangun opini publik akan otoritas partai politik kepada kadernya.

Campur tangan partai politik dalam pemerintahan bukan sekali saja terungkap ke publik. Gejala tersebut menjadi fenomena wajah partai politik di Indonesia. Karena itu, menurutnya cara pandangan terhadap hak *recall* dan hak menyatakan mosi tidak percaya parlemen, perlu dipertegas kembali dalam sistem pemilu di Indonesia, anggota parlemen bahkan eksekutif yang terpilih bukan

¹⁷ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, DPR dan Sistem Kepartaian*, Jakarta, Gema Insani Press, 1996, Hlm. 171.

semata-mata atau murni berangkat dari partai politik. Konstituen justru menjadi penentu seseorang duduk di kursi parlemen atau eksekutif. Dengan demikian, partai politik tidak bisa semena-mena menetapkan hak *recall*. Dalilnya, meski seseorang itu adalah pejabat partai politik belum tentu bisa menjadi anggota dewan jika tidak mendapat suara terbanyak. Karena itu partai politik pun tidak bisa semena-mena menerapkan hak *recall*.

Problematika dalam Konstitusi mekanisme *recall* dinilai terlalu sederhana karena cukup dengan usulan petinggi partai politik kepada pimpinan DPR/DPRD. Konsepsi *recall* pada dasarnya memang dimaknai sebagai mekanisme kontrol terhadap anggota DPR/DPRD. Namun dalam kenyataannya, mekanisme kontrol tersebut tidak berjalan sesuai dengan harapan. Yang terjadi justru banyak kader bermasalah namun masih terus mendapatkan dukung partai politik, sepanjang upeti kepada partai politik masih berjalan. Pemilu dan Pilkada sesungguhnya menjadi ajang atau komoditas ekonomi bagi partai politik. Meski banyak partai politik menyatakan tidak menggunakan mahar politik, pernyataan itu tidak sebanding lurus dengan kenyataan. Mekanisme penggantian atau *recall* dan Pergantian Antar Waktu (PAW) anggota DPR perlu diubah, PAW semestinya tidak hanya menjadi otoritas partai politik, tetapi juga menjadi otoritas publik yang menjadi konstituen anggota DPR.

Kalau hanya dari partai politik, maka PAW rentan disalahgunakan, bisa pemecatan dilakukan atas dasar *like and dislike*. Karena itu, publik perlu terlibat dalam proses PAW tersebut. Konstituen mempunyai hak untuk mengontrol para

wakilnya. Jika wakil rakyat tidak bekerja sesuai dengan amanat rakyat, maka konstituen atau publik bisa berinisiatif me *recall* dan PAW yang bersangkutan. Mekanisme bermacam-macam, bisa dengan menggunakan referendum terbatas atau petisi yang ditandatangani oleh sejumlah konstituen. Dengan demikian, legitimasi *recall* dan PAW tidak hanya dari parpol, tetapi juga dari publik. Partai politik tidak akan bisa berbuat banyak jika ada kadernya di eksekutif yang ternyata tidak dapat menjalankan amanah visi dan misi partai selama dalam masa jabatannya¹⁸.

Di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, untuk menjatuhkan seseorang eksekutif, baik itu ditingkat kepala daerah hingga seseorang kepala negara hanya bisa dilakukan dengan penggabungan kekuatan di parlemen, baik itu di DPRD maupun DPR. Itu pun prosesnya cukup panjang dan rumit. Tidak semudah kalau melakukan PAW atau me *recall* anggota legislatif. UU kita tidak mengatur partai yang bisa memecat kepala daerah kemudian menggantikannya dengan kader lain, hanya karena sang kader tidak menjalankan visi misi. Namun demikian, jika nantinya ada upaya perubahan peraturan yang memberikan kewenangan partai politik untuk mengganti kepada daerah yang melenceng, maka tentunya juga harus dilakukan dengan persetujuan presiden. Semua dilakukan karena kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat dan bekerja di bawah naungan kepala negara.

Sebagai sebuah komitmen politik, saat ini partai politik tentunya masih bisa menekan, mengingatkan ataupun mendoktrin kepala daerahnya untuk terus

¹⁸ <https://republika.co.id/berita/koran/news-update/14/04/30/n4u3k315-menyoal-kecurangan-pemilu-2014>. 24 juli 2019.

bekerja sesuai dengan visi dan misi partai. Jika tidak, maka ancaman berupa dicabutnya dukungan dan dikeluarkan dari keanggotaan akan menanti kepala daerah tersebut. Ketika nantinya menjadi tidak bagus kinerjanya, partai tertentu harus berbuat sesuatu. Entah mengingatkan, menekan ataupun upaya lainnya untuk menyentil kadernya di eksekutif untuk terus mengabdikan dirinya kepada negara¹⁹.

Konflik internal partai politik selalu muncul bersamaan dengan kepentingan elit partai politik itu sendiri yang semakin beragam. Pada umumnya konflik internal partai politik disebabkan oleh adanya perebutan kekuasaan ditubuh partai politik itu sendiri sehingga aturan main yang sudah tertuang di dalam AD/ART sering diabaikan²⁰. Selanjutnya *recall* tidak boleh dilakukan oleh partai politik karena perbedaan pemahaman pada partai yang mengalami konflik internal. Sebabnya anggota parlemen telah dipilih langsung oleh rakyat. Konflik internal partai politik berakibat terbelahnya partai. Terbelahnya partai politik tersebut juga akan mengakibatkan atau berdampak pada pemecatan sejumlah kader partai politik yang telah duduk di kursi DPR. Akibatnya kader yang dipecat berpotensi untuk di *recall* partai politik dan digantikan dengan kader lainnya.

Ini akan berdampak pada minimnya ruang bagi anggota DPR untuk menyampaikan secara leluasa aspirasi rakyat. Apalagi yang diduga bisa

¹⁹ (<https://www.beritasatu.com/nasional/384052/mekanisme-recall-terlalu-sederhana>). Kamis 18 Juli 2019.

²⁰ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009, Hlm. 270.

mengganggu kepentingan partai politiknya. Hal ini juga akan mengakibatkan partai politik menjadi bebas menekan kadernya di parlemen melalui ancaman *recall* ini. Tak mengherankan proses *voting* yang dilakukan oleh DPR menjadi panggung pembuktian ketaatan kader terhadap partainya. Pada saat yang sama *voting* seperti ini menunjukkan matinya suara perorangan anggota yang mungkin saja berbeda dengan partainya. Membuat pilihan sendiri dan melawan sikap partai tentu akan berlanjut pada proses *recall* terhadap anggota yang bersangkutan.

Hak *recall* hanya akan menguntungkan partai saja dan dalam banyak hal merugikan kepentingan rakyat. Padahal eksistensi anggota DPR sejatinya merupakan perwakilan politik rakyat yang memilih pada saat pemilu. Hak *recall* terhadap kadernya merupakan persoalan problematis. Ketika partai politik punya kekuasaan mengikat terhadap anggota DPR tanpa mengikutsertakan rakyat dalam pelaksanaannya maka kepentingan partai menjadi prioritas perjuangan anggota parlemen. Untuk mengefektifkan fungsi representasi anggota parlemen aturan tentang *recall* oleh partai politik ini harus diperbaharui. Rakyat tentunya juga harus diberikan ruang untuk mengontrol wakilnya selain partai politik. Kombinasi antara suara rakyat dan partai politik akan mengurangi kesewenang-wenangan partai politik me *recall* anggota DPR²¹.

Sebenarnya di Indonesia dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tidak ada ditemukan makna dari terminologi *recall*. Secara umum, di Indonesia *recall* dimaknai sebagai hak Partai Politik untuk menarik kembali tau

²¹ (<http://www.gresnews.com/berita/politik/93052-partai-berkonflik-internal-tak-boleh-asal-recall-anggota-dpr/>) Kamis 18 Juli 2019.

mengusulkan pemberhentian anggota DPR/DPRD dari jabatannya sebelum masa jabatan anggota DPR/DPRD yang bersangkutan berakhir. Namun demikian, secara normatif, *recall* dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dikenal dengan istilah Pemberhentian Antara Waktu (PAW). Pasal 22B UUD 1945 menyatakan, “Anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam Undang-Undang”. Pengaturan lebih lanjut tentang PAW ditegaskan secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 239 sampai dengan Pasal 224 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UUMD3).

Ketentuan Pasal 239 UU MD3 menyebutkan bahwa, ayat (1) huruf c : “Anggota berhenti antar waktu karena: Diberhentikan.” Kemudian ayat (2) huruf e menyatakan, Anggota DPR diberhentikan antar waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila: diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Sehingga atas dasar itulah kemudian ada beberapa kali hak *recall* terhadap anggota DPR terjadi di Indonesia. Dahulu ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD diberlakukan, *recalling* terhadap anggota DPR menimpa Djoko Edhi Soetjipto Abdurrahman dari Fraksi Amanat Nasional (PAN). Ketika di *recall* tahun 2006, Djoko Edi mengajukan *judicial review* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD terhadap UUD 1945 ke Mahkamah Konstitusi, akan tetapi permohonannya ditolak oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana tercantum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-IV/2006. Demikian pula tahun 2010

ketika Lili C. Wahid dan Effendi Choiri di *recall* dari fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Lili C. Wahid juga mengajukan *judicial review* Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD terhadap UUD 1945. Namun permohonan Lili C. Wahid juga ditolak oleh Mahkamah Konstitusi, hal ini tercantum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PUU-VIII/2010²².

Kasus yang juga menimpa Fahri Hamzah, Wakil Ketua DPR yang kerap mengeluarkan pernyataan kontroversial yang memicu perdebatan publik. Kontroversi demi kontroversi yang dibuat olehnya sehingga mendorong partai politik yang mengusung dirinya yaitu Partai Keadilan Sejahtera (PKS) memecatnya. Fahri Hamzah dipecat pada akhir April 2016 karena dianggap tidak disiplin dan mengikuti aturan partai politik. Sejumlah hal yang menjadi sorotan antara adalah pembelaan terhadap Setya Novanto dalam Kasus “Papa Minta Saham” hingga dukungan pembubaran KPK. Sikapnya dianggap bertentangan dengan pendapat pimpinan PKS lainnya.

Namun tidak terima dengan pemecatan tersebut, Fahri Hamzah mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, yang hasilnya hakim menyatakan Fahri Hamzah masih sah sebagai anggota DPR dan Wakil Ketua DPR Periode 2014-2019 dari partai Keadilan Sejahtera. Mahkamah Agung (MA) melalui putusan Nomor 1876 K/Pdt/2018 sebelumnya telah memutuskan menolak kasasi yang dilayangkan oleh DPP PKS. Kasasi itu dilayangkan sebagai upaya hukum dari dua putusan sebelumnya, yakni putusan Pengadilan Negeri Jakarta

²² (<https://news.detik.com/berita/d-4377284/ini-isi-putusan-yang-wajibkan-pks-bayar-rp-30-m-ke-fahri-hamzah>. Selasa 6 agustus 2019).

Selatan dengan Nomor Perkara 214/Pdt.G/2016/PN.JKT.SEL yang memenangkan Fahri Hamzah sebagai Penggugat serta putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta dengan nomor perkara 539/Pdt/2017/PT.DKI yang menguatkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan²³.

Dari segi hukum tata negara menurut Refli Harun Partai Keadilan Sejahtera (PKS) masih memiliki hak untuk mencopot Fahri Hamzah dari jabatan sebagai Wakil Ketua DPR. Adapun soal kemampuan Fahri Hamzah mempertahankan jabatannya hingga sampai akhir jabatannya adanya dugaan disebabkan oleh faktor politik yang kuat. Fahri Hamzah dianggap mampu bertahan disebabkan lantaran sejumlah pimpinan DPR kompak untuk mempertahankannya sebagai Wakil Ketua DPR²⁴.

Pada masa Orde Baru, ketentuan *recall* secara tegas dikontatir dalam peraturan perundang-undangan dengan dasar yuridis Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Menjelang Pemilihan Umum. Praktek *recall* zaman Orde Baru jarang terjadi, hal ini karena situasi dan kondisi perpolitikan dalam praktek kenegaraan sangat homogen dibawah satu komando Presiden, yaitu Soeharto.

²³ Ibid.

²⁴ (<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170705065837-32-225796/fahri-hamzah-koboi-parlemen-yang-tak-berpartai>. selasa 6 agustus 2019).

Kemudian pasca reformasi, *recall* pernah menghilang dari praktek ketatanegaraan di Indonesia, yakni dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Hilangnya wacana *recall* dari panggung politik pasca reformasi 1998 mungkin memang menjadi bagian dari tuntutan reformasi di era transisi demokrasi pada saat itu. Tetapi ketika tahap konsolidasi demokrasi mulai dilakukan, justru *recall* anggota DPR dan DPRD muncul kembali dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD dan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD²⁵.

Sehingga sudah sewajar dan sepatutnya di Indonesia diperlukan peraturan yang mengatur batas kewenangan dari ketua partai itu sendiri. Jangan sampai hal-hal yang pernah terjadi pada Lili C. Wahid dan Fahri Hamzah serta anggota-anggota dewan lainnya tidak terjadi lagi. Sehingga membuat pengaturan partai di Indonesia menjadi lebih sehat dan lebih transparan. Kemudian apa gunanya dalam pemilu adanya suara terbanyak yang hal itu tidak dapat mempertahankan legitimasi atau kedudukannya tetap tidak aman di kursi wakil rakyat. Yang kewenangan ketua partai sangat besar terhadap anggota partai. Sudah pasti ini akan bertentangan dengan negara hukum atau supremasi hukum yang tertinggi atau teori kedaulatan rakyat semuanya dikendalikan oleh satu orang yaitu ketua partai.

²⁵ (www.lutfichakim.com/2018/04/hak-recall.html selasa 6 agustus 2019).

C. Suara Terbanyak dilihat dari Sila Keempat Pancasila

Nilai Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Dasar mufakat, kerakyatan atau demokrasi menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut paham demokrasi. Paham demokrasi berarti bahwa “kekuasaan tertinggi (kedaulatan) untuk mengatur negara dan rakyat yang terletak di tangan seluruh rakyat Dalam UUD 1945 dinyatakan “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan melakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Kerakyatan yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 adalah sebagai berikut²⁶:

“Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Demokrasi Indonesia seperti yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 adalah demokrasi yang tercantum dalam Pancasila sebagai sila ke-4 dan dinamakan Demokrasi Pancasila.

Asas demokrasi di Indonesia ialah demokrasi berdasarkan Pancasila yang meliputi bidang-bidang politik, sosial dan ekonomi serta yang dalam penyelesaian masalah-masalah nasional berusaha sejauh mungkin menempuh jalan permusyawaratan untuk mencapai mufakat. Rapat untuk mengambil keputusan, memerlukan qourum: apabila qourum tidak tercapai, maka rapat ditunda sampai paling banyak 2 (dua) kali dengan selang waktu paling sedikit 24 (dua puluh empat) jam.

²⁶ Loc. Cit, C.S.T. Kansil, *Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, Halm 35-36.

Apabila setelah dua kali penundaan masih juga quorum belum tercapai maka:

1. Jika terjadi dalam Rapat Paripurna permasalahannya menjadi batal;
2. Jika terjadi dalam Rapat Badan Pekerja, Komisi dan Panitia Ad Hoc, pemecahannya diserahkan pada pemimpin.

Setelah dipandang cukup diberikan kesempatan kepada para anggota mengemukakan pendapat serta saran sebagai sumbangan pendapat dan pikiran bagi penyelesaian masalah yang sedang dimusyawarahkan, maka pemimpin rapat mengusahakan secara bijaksana agar rapat segera dapat mengambil keputusan. Untuk mencapai apa yang dimaksud, maka pemimpin rapat ataupun panitia yang diberikan tugas untuk itu wajib membuat kesimpulan dan rumusan/naskah putusan yang mencerminkan pendapat/pendapat yang hidup dalam rapat.

Hakikat dari musyawarah untuk mufakat dalam kemurniannya adalah sesuatu cara khas yang bersumber pada inti jiwa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk merumuskan dan/atau memutuskan sesuatu hal berdasarkan kehendak rakyat, dengan jalan mengemukakan hikmat kebijaksanaan yang tiada lain dari pada pikiran (rasio) yang sehat yang mengungkapkan dan mempertimbangkan persatuan dan kesatuan bangsa, kepentingan rakyat sebagaimana yang menjadi tujuan pembentukan pemerintah negara termaksud dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, pengaruh-pengaruh waktu, oleh semua wakil/utusan yang mencerminkan penjelmaan seluruh rakyat, untuk mencapai keputusan berdasarkan

kebulatan pendapat (mufakat) yang diiktikadkan untuk dilaksanakan secara jujur dan bertanggung jawab.

Segala keputusan diusahakan dengan cara musyawarah untuk mufakat di antara semua pihak. Apabila hak tersebut tidak dapat segera terlaksana, maka pemimpin rapat dapat mengusahakan/berdaya upaya agar dapat berhasil mencapai mufakat. Keputusan berdasarkan mufakat adalah sah bilamana diambil dalam rapat yang dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat.

Keputusan berdasarkan suara terbanyak diambil apabila keputusan berdasarkan mufakat sudah tidak mungkin diusahakan karena adanya pendirian dari sebagian peserta musyawarah yang tidak dapat didekatkan lagi atau karena faktor waktu yang mendesak. Sebelum rapat mengambil keputusan berdasarkan suara terbanyak, kepada para anggota diberi kesempatan untuk lebih dahulu mempelajari naskahnya atau perumusan masalah yang bersangkutan. Penyampaian suara dilakukan oleh para anggota untuk menyatakan sikap setuju, menolak atau abstain dengan cara lisan mengacungkan tangan, berdiri, tertulis, pindah tempat pemanggilan nama.

Pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak (qourum) adalah sah apabila: 1). Diambil dalam rapat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) jumlah anggota rapat (qourum); 2). Disetujui oleh lebih dari separuh

anggota yang hadir yang menemui quorum; dan 3). Di dukung oleh sekurang-kurangnya dua fraksi (untuk MPR)²⁷.

Kerakyatan. Kerakyatan berasal dari kata rakyat berarti sekelompok manusia yang mendiami suatu wilayah tertentu. Kerakyatan berarti suara prinsip yang mengakui bahwa kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Kerakyatan disebut juga kedaulatan rakyat, artinya rakyat yang berdaulat, berkuasa. Hal ini juga demokrasi, yang berarti rakyat yang memerintah.

Hikmat Kebijaksanaan. Hikmat kebijaksanaan berarti suatu sikap yang dilandasi dengan penggunaan pikiran sehat dengan selalu mempertimbangkan kepentingan persatuan dan kesatuan bangsa. Kepentingan rakyat akan dijamin dengan sadar, jujur, dan bertanggung jawab serta di dorong oleh itikad baik sesuai dengan hati nurani yang murni dengan uraian di atas, maka hasil sesuatu perbuatan atau kebijaksanaan akan baik dan benar karena dihadapi dengan mempergunakan seluruh daya manusia yang tinggi.

Permusyawaratan. Permusyawaratan berarti suatu tata cara yang khas Indonesia untuk merumuskan dan atau memutuskan sesuatu berdasarkan kehendak rakyat sehingga tercapai suatu keputusan berdasarkan mufakat. Pelaksanaan dari kebenaran ini, memerlukan semangat mengutamakan kepentingan nasional dibandingkan dengan kepentingan daerah, golongan dan pribadi. Hal ini memerlukan pula itikad yang baik dan ikhlas, dilandasi oleh

²⁷ Ibid, Halm 38.

pikiran yang sehat serta ditopang oleh kesadaran bahwa kepentingan bangsa dan negara berada di atas kepentingan yang lain.

Perwakilan. Perwakilan berarti suatu tata cara mengusahakan ikut sertanya rakyat mengambil bagian dalam urusan bernegara. Bentuk keikutsertaan itu ialah badan-badan perwakilan, baik di pusat seperti MPR dan DPR serta DPD maupun di daerah yang berwujud DPRD. Keanggotaan badan-badan perwakilan itu ditentukan melalui sesuatu pemilihan yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia.

Sila keempat Pancasila juga mencerminkan tentang adanya kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan, sehingga dalam setiap pengambilan keputusan yang berkaitan dengan negara Indonesia dan rakyat Indonesia harusnya bermusyawarah dan bermufakat dalam hal yang baik atau hikmat. Hal ini juga senada dengan kedaulatan yang berada di tangan rakyat, dan kepastian hukum di Indonesia.

Suara terbanyak dalam pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota jika melihat dengan nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila, terkhususnya sila keempat merupakan suatu hal yang sangat ideal bagi pertumbuhan demokrasi di Indonesia, karena dengan suara terbanyak melambangkan rakyat lah yang berdaulat atas negara ini dan dengan melihat sila keempat pada pancasila setiap permasalahan harus diselesaikan dengan musyawarah mufakat sehingga menghasilkan keputusan yang hikmat atau yang baik.

Sesuai dengan aturan yang berlaku di Indonesia setiap aturan yang berlaku seharusnya mengacu pada nilai-nilai Pancasila dalam sila yang 5 (lima). Agar dalam setiap penegakan aturan ataupun pembuatan aturan yang mengatur negara Indonesia dapat mencerminkan negara hukum yang berdasarkan negara hukum Pancasila.

Negara hukum Pancasila adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila sebagai norma dasar dalam sistem pemerintahannya. Tidak ada satupun norma-norma hukum yang dibawahnya melenceng atau tidak sesuai dengan garis-garis besar yang telah ditetapkan dalam sila-sila Pancasila. Nilai-nilai Pancasila tersebut sebenarnya sudah hidup dan tertanam terlebih dahulu dalam kebudayaan dan keseharian masyarakat Indonesia. Yang kemudian selanjutnya diambil atau dicuplik kembali oleh pendiri bangsa dari piagam Jakarta dengan sedikit modifikasi. Pancasila yang kemudian terpilih sebagai norma dasar di Indonesia yang pastinya telah melalui berbagai pembahasan dan kajian yang mendalam kemudian ditetapkan menjadi pedoman dalam menjalankan pemerintahan, dalam bersosial di masyarakat dan lain sebagainya.

Nilai-nilai Pancasila juga yang konon katanya banyak diserap dari agama Islam, yang hal ini sesuai dengan masyarakat Indonesia yang mayoritas merupakan beragama Islam. Bukan bermaksud menyepelkan atau tidak menganggap adanya agama dan kepercayaan lain di Indonesia. Nilai-nilai tersebut juga diambil dalam kebiasaan masyarakat Indonesia. Dipilihnya Pancasila menjadi dasar bangsa Indonesia tentunya juga tidak terlepas dari the *funding father* dengan merumuskan sekuat tenaga agar adanya jalan tengah untuk

mempersatukan bangsa Indonesia yang majemuk. Ada banyak agama dan kepercayaan, adat istiadat, suku, bahasa dan seterusnya. Namun yang penting dalam sila-sila Pancasila tersebut sangat sesuai dan sejalan dengan nilai-nilai yang ada dalam agama Islam khususnya.

Nilai Pancasila dalam etika pemerintahan dan politik, etika ini dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif, serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggung jawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan dalam menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dan kehidupan bernegara. Etika pemerintahan mengamanatkan agar pejabat memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai, ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa dan negara²⁸.

Mac Iver mengungkapkan bahwa partai adalah suatu kumpulan terorganisasi untuk menyokong suatu prinsip atau kebijaksanaan (*policy*) yang oleh perkumpulan itu diusahakan dengan cara-cara sesuai dengan konstitusi atau undang-undang agar menjadi penentu cara melakukan pemerintahan²⁹. Seseorang wakil rakyat dalam pencalonannya adalah melalui partai politik dan harus menjadi

²⁸ Winarno, *loc. Cit.*

²⁹ Miriam Budiarjo, *Op. cit*, Hlm. 17.

anggota partai politik tersebut, maka hubungan hukum pertama kali yang dimiliki oleh wakil rakyat adalah dengan partai yang bersangkutan. Selanjutnya dengan terpilihnya dia sebagai wakil rakyat, berarti rakyat telah memberikan amanat kepadanya untuk memperjuangkan aspirasi menjadi kebijakan publik. Hal ini dilatarbelakangi pada saat pelaksanaan pemilihan umum, yang sebagai wakil rakyat adalah bergantung kepada pilihan rakyat. Kondisi ini menimbulkan hubungan hukum antara wakil rakyat dan rakyat pemilihnya (konstituen)³⁰.

Hubungan hukum yang demikian melahirkan hak dan kewajiban yang dilindungi oleh konstitusi dan hukum, dalam rangka memberi jaminan bagi yang bersangkutan untuk menjalankan peran yang dipercayakan kepadanya, baik oleh partai maupun oleh rakyat pemilih. Sistem pemilihan dan partai politik yang meletakkan suatu hubungan hukum antara partai politik dengan anggotanya yang didudukkan dalam anggota DPR pada rezim hukum pemilu. Tidak dapat lagi secara mutlak mengesampingkan satu hubungan hukum antara anggota DPR dengan rakyat pemilih dan negara melalui lembaga negara DPR yang tunduk pada hukum Konstitusi.

Hubungan hukum yang bersifat publik demikian, memang diakui harus juga memperhitungkan hubungan hukum yang ada antara partai politik dengan anggota DPR yang di calonkan partai, akan tetapi hubungan hukum anggota dengan partainya adalah dalam semangat dan diatur dalam hukum yang bersifat keperdataan. *Recalling* yang dilakukan oleh partai politik terhadap anggotanya

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Partai Politik dan pemilihan Umum*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2010, Halm. 33.

yang duduk di DPR, baik karena alasan-alasan disiplin partai dan alasan pelanggaran AD/ART partai juga harus tunduk pada hukum publik. Oleh karenanya *recall* partai politik sesungguhnya telah membiarkan hukum yang bersifat privat mengesampingkan hukum publik dalam masalah konstitusional hubungan antara wakil rakyat dengan rakyat pemilih dan dengan lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD 1945. seperti yang diketahui, berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat, didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat, sudah tentu sumber legitimasi konstitusi adalah rakyat³¹. Seperti kata Lord Acton yang terkenal dan sangat banyak dikutip oleh banyak penulis, “*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*” (kekuasaan cenderung untuk menjadi sewenang-wenang, dan dalam kekuasaan yang bersifat mutlak, kesewenang-wenangannya juga cenderung mutlak). inilah hukum besi kekuasaan yang jika tidak dikendalikan dan dibatasi menurut konstitusional, dapat menjadi malapetaka³². Sehingga kewenangan partai politik untuk me *recall* anggotanya yang ada diparlemen, adalah tidak sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.

George III juga mengemukakan bahwa partai politik adalah suatu kumpulan orang-orang yang dipersatukan, untuk meningkatkan kepentingan-

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006, Hlm. 68.

³² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, 2005. Hlm. 37.

kepentingan nasional dengan usaha-usaha mereka bersama., berdasarkan atas asas dan prinsip tertentu yang disetujui oleh mereka bersama karena itu George III berpendapat, bahwa perkumpulan apapun yang mempunyai tujuan politik di dalam batas-batas negara, adalah suatu fraksi yang hanya mengejar keuntungan-keuntungan golongan yang tidak patriotik³³.

Dari peristiwa *recall* yang menimpa beberapa anggota DPR tersebut terlihat masih terdapat perbedaan pendapat terkait dengan mekanisme *recall* Partai Politik. Ada yang berpendapat bahwa, *recall* bertujuan untuk penguatan Partai Politik merupakan konsekuensi dari perkembangan demokrasi. Namun harus dengan parameter yang jelas, sehingga praktek *recall* tidak di dasarkan atas kepentingan elit partai politik dan transaksional, karena anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat dan dengan menggunakan suara terbanyak.

Sistem pemilu yang menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat dimana rakyat diberikan kebebasan untuk memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang akan dipilih sudah dijelaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PUU-VIII/2010. Hal ini akan memiliki konsekuensi yuridis bahwasanya kedaulatan untuk memilih sepenuhnya berada ditangan rakyat dan mengurangi dominasi partai politik, sehingga calon terpilih betul-betul merasa dirinya sebagai wakil rakyat³⁴.

³³ Soewarno Hadiatmodjo, *Teori-Teori Politik Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangannya*, Jakarta, Binacipta, 1981, Hlm. 255.

³⁴ Rozali Abullah, *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas*, Rajawali Perss, Jakarta, 2009, Hlm.157.

Kedaulatan merupakan hak kekuasaan mutlak tertinggi dan tak terbatas tak terbandung dan tanpa terkecuali. Sistem pemerintahan yang menganut teori kedaulatan rakyat, yakni kekuasaan pemerintah dipegang dan dijalankan oleh lembaga-lembaga negara yang terbentuk dari rakyat (demokrasi). Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakilnya. Sistem yang dianut akan berpengaruh baik berkenaan sistem pemilihan umum maupun sistem kepartaian, sangat mempengaruhi esensi keterwakilan rakyat³⁵.

Watak hukum di negara Pancasila mengisyaratkan hukum yang mempunyai jalinan nilai transdental dengan Tuhan Yang Maha Esa. Hukum yang bersukma keadilan dan berspirit kerakyatan yang ditujukan untuk menjaga dan menjunjung tinggi martabat kemanusiaan. Hukum yang bersifat protektif melindungi hak-hak dasar rakyat yang di dalamnya terdapat beberapa agama, suku bangsa, bahasa dan keyakinan politik. Dalam mencandra hukum di negara Pancasila, akan terlihat perbedaan identitas hukum nasional yang berbeda dengan hukum di negara komunis, kapitalis dan fasis. Secara historis nilai-nilai Pancasila terbukti kenyal atau tahan banting menghadapi pengaruh kebudayaan penjajah asing. Penghargaan terhadap nilai keadilan dan hak asasi bangsa Indonesia diukir dengan tinta emas dalam Pembukaan UUD 1945, yang menyatakan bahwa

³⁵Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan.... Op. cit*, Hlm. 44.

kemerdekaan adalah hak segala bangsa, untuk itu penjajahan harus dihapuskan, karena bertentangan dengan perikeadilan dan perikemanusiaan³⁶.

Pemilihan umum yang dimaksud diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang warga negara Indonesia terjamin memiliki wakil yang akan duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat ditingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah. Rakyat subjek utama dalam prinsip kedaulatan rakyat, seharusnya tidak hanya ditempatkan sebagai objek oleh peserta pemilu dalam mencapai kemenangan semata.

Pemberhentian anggota dewan melalui mekanisme *recall* oleh partai politik, ini merupakan hal yang akan merusak rasa keadilan dan tentunya melanggar kedaulatan rakyat dalam artinya yang substantif, karena tidak ada rasa dan logika yang dapat membenarkan bahwa keadilan dan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dapat dilanggar dengan cara *recall*, karena kemenangan seseorang calon untuk terpilih tidak lagi digantungkan kepada partai politik peserta pemilu. Tetapi sampai sejauh mana besarnya dukungan rakyat yang diberikan kepada calon tersebut.

Partai politik seharusnya tidak berwenang untuk memberhentikan anggotanya yang berada di DPR/DPRD, hal ini mengingat anggota DPR/DPRD terpilih adalah representasi dari suara mayoritas rakyat yang memilihnya.

³⁶ Surono, loc. Cit.

Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon anggota legislatif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon anggota legislatif. Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting³⁷.

Melalui sistem pemilu tertentu akan mencerminkan perwujudan kedaulatan rakyat. Sistem pemilu dengan suara terbanyak berarti menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, bukan lagi dominasi partai politik dalam penempatan wakil rakyat melalui nomor urut terkecil. Namun, dengan adanya pengaturan hak *recall* partai politik menjadikan partai politik sangat dominan terhadap pemberhentian wakil rakyat tersebut. Seharusnya, ketika rakyat sebagai pemegang kedaulatan berhak memilihnya, maka semestinya pemilih juga punya hak untuk memberhentikannya.

Menurut Jimly Asshiddiqie yang dianggap peserta pemilu dalam sistem proporsional adalah partai politik jadi siapa yang mewakili itu terserah kepada partai politik yang bersangkutan. Akan tetapi dalam sistem distrik dan juga dalam sistem proporsional dengan sistem suara terbanyak seperti yang kita anut sekarang sudah seharusnya kedaulatan rakyat tercermin dalam individu wakil rakyat, sehingga *recall* oleh partai seharusnya ditiadakan. Apapun yang merupakan substansi hubungan hukum antara rakyat dengan anggota DPR yang dipilih, baik sebagai wakil rakyat pemilih atau pemegang mandat rakyat, maka sistem

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Partai Politik... Op. cit*, Hlm. 13.

pemilihan dan partai politik yang meletakkan suatu hubungan hukum antara partai politik dengan anggotanya yang didudukkan didalam DPR pada rezim hukum pemilu, tidak dapat lagi secara mutlak mengesampingkan satu hubungan hukum antara anggota DPR dengan rakyat pemilih dan negara melalui lembaga DPR yang tunduk pada hukum publik (konstitusi), dalam kedudukannya sebagai pejabat negara, yang mengatur kedudukan dan kewenangan konstitusionalnya dalam fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan dengan serangkaian hak untuk melaksanakan fungsi tersebut seperti hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

Hal demikian juga dapat dilihat dengan jelas dari subtasni bunyi sumpah seorang anggota DPR, yang berisi untuk:

1. Memenuhi kewajiban sebagai anggota DPR senaik-baiknya dan seadil-adilnya;
2. Memegang teguh Pancasila dan menegakkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menegakkan kehidupan demokrasi serta berbakti kepada bangsa dan negara;
4. Memperjuangkan aspirasi rakyat untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hubungan hukum yang bersifat publik demikian, memang diakui harus juga diperhitungkan hubungan hukum yang ada antara partai politik dengan anggota DPR yang dicalonkan partai, akan tetapi hubungan hukum anggota dengan

partainya, adalah dalam semangat dan diatur dalam hukum yang bersifat keperdataan. Oleh karenanya, meskipun rekrutmen dan pencalonan seorang anggota menjadi anggota DPR memiliki dimensi hukum moral dan disiplin organisasi yang tidak dapat dinapikan maka bidang hukum yang mengatur aspek tersebut sepanjang menyangkut anggota yang telah disahkan dan diambil sumpahnya sebagai anggota DPR, harus dilihat dalam semangat konstitusi yang menjadi hukum tertinggi sebagai dasar dalam menata hukum dan sebagai penjabaran konstitusi tersebut. Sepanjang menyangkut anggota partai politik yang terpilih sebagai anggota DPR. Tata aturan hukum menjadi khusus karena kedudukan anggota DPR setelah berada dalam susunan organisasi kenegaraan sebagai lembaga negara dalam hubungannya dengan oragn lain, tunduk dan diikat oleh aturan hukum konstitusi³⁸.

Disamping keharusan adanya dasar hukum publik sebagai alasan pemberhentian seorang anggota DPR/DPRD yang oleh partai politik diberhentikan dari keanggotaan partai atas alasan pelanggaran AD/ART yang bersifat keperdataan, maka prinsip dan nilai yang terkandung dalam nilai konsepsi negara hukum yang akan mengawal proses demokrasi secara layak, menurut adanya keseimbangan agar hak dan kewajiban anggota DPR/DPRD dalam menjalankan kewenangan konstitusionalnya yang didasarkan pada hukum publik yang mengatur kedudukan dan kewenangan anggota DPR/DPRD sebagai pejabat negara, tidak diintervensi atau diintimidasi oleh pimpinan partai atas alasan yang

³⁸http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan008ttgSusdukMprDprDpdDprdTgl28092006. Kamis 15 Agustus 2019.

tidak sah menurut hukum. Mekanisme *due process of law* demikian diperlukan untuk menghindari kesewenang-wenangan yang merugikan bagi pelaksanaan dan pertumbuhan demokrasi yang konstitusional dan sehat.

Pengaturan mekanisme *recall* oleh partai politik menurut Undang-Undang yang berlaku memang diperlukan atau dibutuhkan agar adanya upaya kontrol oleh partai politik terhadap anggota DPR/DPRD yang duduk dikursi Legislatif. Akan tetapi seharusnya tetap ada serta peran masyarakat atau pemilih dalam mengambil keputusan *recall* sebagai wujud adanya Kedaulatan Rakyat sehingga tetap terciptanya *check and balances* dalam ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Seharusnya Musyawarah Musfakat menjadi sistem dalam budaya Pancasila, yang sesuai dengan Ideologi pancasila yang bersifat terbuka. Orde reformasi sebagai tonggak reformasi memunculkan berbagai macam pandangan dan pemikiran yang sebelumnya tidak pernah muncul di permukaan. Dari situasi yang otoriter berubah seketika menjadi hegemoni kebebasan di semua lini kehidupan masyarakat. Pergerakan perubahan ini kemudian menawarkan cara pandang baru pembangunan yang lebih demokratis dengan memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi melaksanakan pembangunan. Istilah-istilah di era reformasi seperti transparansi, akuntabilitas, keadilan menjadi istilah yang akrab di telinga kita, namun setelah bertahun-tahun agenda reformasi berjalan perubahan yang dicita-citakan nampaknya belum terwujud sepenuhnya. Kemiskinan, pengangguran, ketidakmerataan justru beriringan ketika kita

berbicara mengenai transparansi, akutabilitas dan keadilan yang selama ini dikemukakan dalam agenda reformasi³⁹.

Pancasila tidak bisa kita artikan hanya dengan 5 sila yang tertera saja atau tidak dapat kita artikan secara sempit belaka. Karena pancasila dapat diartikan secara luas dan mendalam tentunya dapat menjadi rujukan serta pedoman bagi penegakan hukum maupun dalam pembuatan produk hukum yang baru. Jika kita melihat pancasila dari sila sila pertama saja “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Hal ini jelas menunjukkan bahwasanya dalam segala tindak tanduk, segala aktifitas, dan segala bentuk perbuatan baik rakyat Indonesia maupun pemerintah dalam menjalani kehidupan harus sesuai dengan aturan tuhan dan hukum yang berlaku, karena sifat Tuhan yang Maha melihat akan segala aktifitas kita, sehingga kita sebagai masyarakat apapun profesinya apaun pekerjaannya selalu merasa diawasi oleh Tuhan Yang Maha Esa. Jika sila pertama saja dijalani dengan hati yang sungguh-sungguh tidak akan sulit dan dapat dipastikan negara Indonesia menjadi negara rahmatanlil’alamin.

Tetapi, dapat kita lihat dengan gambalang bahwa di Indonesia saat ini tidak seperti hal tersebut di atas. Indonesia saat ini sudah jauh melenceng dari pancasila itu sendiri. Dan bahkan ada sebagian kelompok yang merasa paling pancasila di Indonesia. Begitupun sistem pemilu yang ada di Indonesia saat ini hanya mementingkan sebagian kelompok saja dan tentunya partai politik tersebut juga. Karena masih banyak elit partai dan partai politik itu sendiri hanya untuk

³⁹ Wahyudi Kumorotomo Dkk, *Reformasi Aparatur Negara ditinjau Kembali*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, cetakan pertama, 2010, Hlm. 356.

memenuhi kepentingan mereka masing-masing dan masih jauh dari amanat UUD 1945 yaitu mensejahterakan rakyat.

Sistem-sistem pemilu yang sudah pernah dilaksanakan di Indonesia belum memberikan banyak perubahan. Karena memang masih banyak elit partai hanya mengejar kepentingan mereka sendiri. Pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimaksudkan untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota DPR, DPD, DPRD, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi dan dapat menyerap serta memperjuangkan aspirasi rakyat sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Terselenggaranya pemilu secara demokratis menjadi dambaan setiap warga negara Indonesia. Pelaksanaan pemilu dikatakan berjalan secara demokratis apabila setiap warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih dapat menyalurkan pilihannya secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Setiap pemilih hanya menggunakan hak pilihnya satu kali dan mempunyai nilai yang sama, yaitu satu suara, hal ini yang sering disebut dengan prinsip *one person, one vote, one value*.

Berdasarkan analisis dinamika pengaturan dan implementasi hak pengaturan *recall* partai politik, bahwa awal mula adanya hak *recall* partai politik adalah dijadikan alat oleh partai politik dalam mengendalikan anggotanya yang ada di parlemen. Hal ini merupakan upaya partai politik dalam mempertahankan kekuasaan di parlemen. *Recall* dijadikan pranata untuk membungkam anggota

dewan yang kritis yang tidak sesuai dengan kebijakan partai politik, sehingga pada masa awal reformasi ketika semangat perubahan untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, *recall* ditiadakan. Dengan begitu, *recall* partai politik saat ini tidak selaras dengan semangat demokrasi, karena menempatkan kewenangan partai politik lebih besar dari pada rakyat melalui hak *recall* partai politik

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian pada bab-bab sebelumnya maka dapat dihasilkan kesimpulan sebagai berikut :

1. bahwa urgensi suara terbanyak terhadap kedudukan anggota DPR/DPRD sebagai anggota Legislatif masih sangat terkendala dengan besar atau tingginya pengaruh atau legitimasi dari pimpinan organisasi partai politik. Suara terbanyak dalam sistem pemilihan umum dengan sistem proporsional dengan menggunakan suara terbanyak tidak semanis dan belum sepenuhnya seperti yang diharapkan.
2. Sila keempat yang berbunyi “kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/perwakilan”. Yang dapat diartikan mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat, tidak memaksakan kehendak kepada orang lain, mengutamakan budaya musyawarah dalam mengambil keputusan bersama, serta adanya kata mufakat dalam semangat kekeluargaan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut maka penulis berpendapat bahwa dibutuhkan mekanisme yang jelas untuk me *recall* anggota yang sedang duduk sebagai anggota Legislatif. Partai politik dilaksanakan menggunakan Undang-Undang serta AD/ART yang telah disepakati oleh anggota partai diperlukan

ketegasan serta keadilan dalam melaksanakannya agar perpolitikan di Indonesia menjadi lebih sehat dan tidak hanya dikuasai oleh elit/pimpinan partai politik saja.

Kemudian penulis juga merasa diperlukannya sebuah aturan khusus yang mengatur kewenangan dan pola kerja pimpinan partai politik di Indonesia, karena dengan adanya acuan dan aturan yang jelas dalam menjalankan tonggak tertinggi dalam partai politik, pimpinan partai politik dapat berlaku adil dan sesuai dengan aturan yang ada yang hal ini dapat meningkatkan iklim perpolitikan di Indonesia menjadi lebih bersih dan lebih terkontrol.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku:

Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.

Agus Riwanto, *Ensiklopedia Pemilu, Analisis Kritis Intriaksi Pemilu 2004 Menuju Agenda Pemilu 2009*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2007.

Bernard L. Tanya DKK, *Pancasila Bingkai Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015.

B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009.

C.S.T. Kansil, *Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011.

Dahlan Taib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Hariyono, *Ideologi Pancasila Roh Progresif Nasionalisme Indonesia*, Intrans Publishing, Malang, 2014.

Harjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.

Hamid Darmini, *eksistensi dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai pemersatu bangsa*, Alfabeta, Bandung, 2017.

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

Haris Syamsudin, *Pemilu Langsung DI Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Pemilu 2014*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2014.

Heru Santosa DKK, *Sari Pendidikan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 beserta Perubahannya*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2002.

Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan hak asasi manusia (memahami proses konsolidasi sistem demokrasi di Indonesia) dilengkapi dengan naskah lengkap amandemen UUD 1945*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2003.

Ibnu Cahyo, *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, Malang, Intrans Publishing, 2009.

- I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2010.
- Ign. Gatut Saksono, *Pancasila Soekarno Idiologi Alternatif Menghadapi Globalisasi dan Syariat Islam*, Rumah Belajar Yabinkas, Yogyakarta, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, 2005.
- _____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- _____, *Konstitusi Bernegara*, Setara Press Malang, 2015.
- _____, *Partai Politik dan pemilihan Umum*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT Buana Ilmu Populer, 2008.
- J. Kristiadi, *Menyelenggarakan Pemilu Yang bersifat Luber dan Jurdil*, Jakarta, Center For Strategic And International Studies, 1997.
- Juanda, *Hukum pemerintah daerah pasang surut hubungan kewenangan antara DPRD dan kepala daerah*, Alumni, Bandung, cetakan pertama, 2004.
- Kacung marjinal, *Sistem politik Indonesia konsolidasi demokrasi pasca orde baru*, Jakarta, Kencana, 2012.
- Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 2004.
- Khairul fahmi, *Pemilihan umum dan kedaulatan rakyat*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2011.
- Lukman Hakim, *Filosofi kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, 2012.
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia, 1978.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006.
- _____, *Perdebatan Hukum Tata Negara (pasca amandemen konstitusi)*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2010.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada, 2010.

- Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik, Pengaturan dan Praktik pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta, Rajawali Press, 2011.
- Muhammad Bakri, *Pengantar Hukum Indonesia Sistem Hukum Indonesia Pada Era Reformasi*, UB Press, Malang, Cetakan Kedua, 2013.
- Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, 2011.
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- _____, *Ilmu Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014.
- _____, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Pipit R Kartawidjaja dan Mulyana W Kusumah, *Sistem Pemilu dan Pemilihan Presiden: Suatu Studi Banding*, Jakarta, KKIP Eropa, 2002.
- Ramlan Subekti, *Representasi Kepentingan Rakyat Pada Pemilu legislatif 2009*, Salatiga, Yayasan Percik-Ford Foundation, 2009.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Persada, Depok, 2016.
- Rozali Abullah, *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas*, Rajawali Perss, Jakarta, 2009.
- Soewarno Hadiatmodjo, *Teori-Teori Politik Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangannya*, Jakarta, Binacipta, 1981.
- Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung, Citra Daya Bakti, 1989.
- Subekti Ramlan dkk, *Menyederhanakan Waktu pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Jakarta, Kemitraan Pemerintah bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.
- Surono, *Prosiding Sarasehan Nasional 2011 Implemantasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2011.
- Tim Peneliti, *Pancasila, Pendidikan dan Kehidupan Negara Bangsa Pemikiran dan Pembudayaan Pancasila untuk pendidikan Tinggi*, Liberty, Yogyakarta, 1999.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010.
- Wahyudi Kumorotomo Dkk, *Reformasi Aparatur Negara ditinjau Kembali*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, cetakan pertama, 2010.

Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Pancasila Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dan Panduan Baru Mata Kuliah Wajib Umum*, Bumi Aksara, Jakarta, 2016.

Yeremias T. Keban, *Enam dimensi strategi administrasi publik konsep, teori dan isu edisi ketiga*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, cetakan pertama, 2014.

Yuliyus P Hermawan dalam Bob Sugeng dan Christiph Schuck, *Demokrasi di Indonesia: Teori dan Praktik*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2010.

Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, DPR dan Sistem Kepartaian*, Jakarta, Gema Insani Press, 1996.

B. Peraturan Perundang-undangan dan Media Elektronik.

E-journal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Vol 7 Nomor 3 Juni 2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam Perkara Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, tanggal 19 Desember 2008.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (UUD RI) Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 8 tahun 2012 tentang pemilihan umum anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, dan dewan perwakilan rakyat daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Anggota DPR dan DPRD

[http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htndan-puu/507-peran-partai politik dalam penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis.html](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htndan-puu/507-peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis.html). Akses pada Senin, 24 Juni 2019.

<http://sp.beritasatu.com/home/recall-momok-bagi-anggota-dpr/80826>. Akses pada Selasa, 24 Oktober 2017.

<http://www.gresnews.com/berita/politik/93052-partai-berkonflik-internal-tak-boleh-asal-recall-anggota-dpr/>). Akses pada Kamis, 18 Juli 2019.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16071/mempertanyakan-hegemoni-irecall-anggota-dpr-di-tangan-partai-politik>. Akses pada Selasa, 24 Oktober 2017.

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan008ttgSusdukMprDprDpdDprdTgl28092006. Akses pada Kamis, 15 Agustus 2019.

<https://nasional.kompas.com/read/2013/03/14/07543230/Korupsi.di.PolitikSistemik>. Akses pada, Rabu, 24 Juli 2019.

<https://news.detik.com/berita/d-1758462/kasasi-ditolak-lily-wahid-tetap-di-recall-dari-dpr>. Akses pada Selasa, 20 Agustus 2019.

<https://news.detik.com/berita/d-4377284/ini-isi-putusan-yang-wajibkan-pks-bayar-rp-30-m-ke-fahri-hamzah>. Akses pada Selasa, 6 Agustus 2019.

<https://republika.co.id/berita/koran/news-update/14/04/30/n4u3k315-menyoaal-kecurangan-pemilu-2014>. Akses pada Rabu, 24 Juli 2019.

<https://www.beritasatu.com/nasional/384052/mekanisme-recall-terlalu-sederhana>). Akses pada Kamis, 18 Juli 2019.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170705065837-32-225796/fahri-hamzah-koboi-parlemen-yang-tak-berpartai>. Akses pada Selasa, 6 Agustus 2019.

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15551/mk-hak-recall-tidak-bertentangan-dengan-demokrasi>. Akses pada Selasa, 20 Agustus 2019).

<https://www.kompasiana.com/alfinafajrin/59b80b71941c202012739722/indonesia-sebagai-negara-hukum>). Akses pada Sabtu, 3 Agustus 2019.

<https://www.merdeka.com/politik/sutrisno-bachir-pastikan-recall-djoko-edhi-mgsqw6q.html>. Akses pada Selasa, 20 Agustus 2019.

<https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/view/8624/7714>. Akses pada 6 Februari 2019.

[https://www.bphn.go.id/data/documents/putusan_22-24-puu-vi2008_\(pemilu_anggota_dpr,_dpd_dan_dprd\).pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/putusan_22-24-puu-vi2008_(pemilu_anggota_dpr,_dpd_dan_dprd).pdf). Akses 9 Februari 2019.

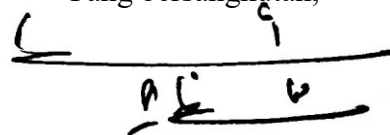
www.lutfichakim.com/2018/04/hak-recall.html. Akses pada Selasa, 6 Agustus 2019.

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Aspani Supandi, S.H.
2. Tempat Lahir : Ds. Tuo Limbur
3. Tanggal Lahir : 19 November 1992
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Celeban Baru RT 48 RW 07 Tahunan Umbulharjo
Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. Garuda Tuo Limbur Kecamatan Limbur Lubuk
Mengkuang Rt. 05 Rw. 04 Kabupaten Bungo
Provinsi Jambi
8. Identitas
Orangtua/Wali
 - a. Nama Ayah : H. Maas Sobirin
Pekerjaan Ayah : Petani
 - b. Nama Ibu : Hj. Jusni
Pekerjaan Ibu : Petani
Alamat Wali : Jl. Garuda Tuo Limbur Kec. Limbur Lubuk
Mengkuang Rt. 05 Rw. 04 Kabupaten Bungo
Provinsi Jambi
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SDN 211 Tuo Limbur Kab. Bungo Jambi
 - b. SLTP : SMP Terpadu Serambi Mekkah Padang Panjang
 - c. SLTA : MA Nurul Ummah Kotagede Yogyakarta
 - d. S1 : S1 Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia
10. Organisasi :
 1. HMI Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
sebagai Pengurus Bagian Dakwah
 2. KPJ Jambi sebagai Pengurus Bagian Kerohanian
 3. Boedak Bungo sebagai penasehat

Yogyakarta, 20 Februari 2020

Yang bersangkutan,



Aspani Supandi, SH.

