PEMILIHAN UMUM
SEBAGAI IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT
DI INDONESIA

(GENERAL ELECTION
AS IMPLEMENTATION OF PEOPLE SOVEREIGNTY
IN INDONESIA)

OLEH

RUSLI KUSTIAMAN ISKANDAR
NPM. 02932002

DISERTASI

PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2016

PEMILIHAN UMUM
SEBAGAI IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT
DI INDONESIA

(GENERAL ELECTION
AS IMPLEMENTATION OF PEOPLE SOVEREIGNTY
IN INDONESIA)

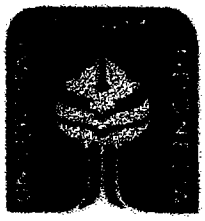
Oleh :

RUSLI KUSTIAMAN ISKANDAR
NPM. 02932002

DISERTASI

Telah diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada hari Sabtu, tanggal 12 November 2016

PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2016



PEMILIHAN UMUM
SEBAGAI IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT
DI INDONESIA

(GENERAL ELECTION
AS IMPLEMENTATION OF PEOPLE SOVEREIGNTY
IN INDONESIA)

Oleh :

RUSLI KUSTIAMAN ISKANDAR
NPM. 02932002

Telah dipertahankan pada Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor)
sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang
Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
pada hari Sabtu, tanggal 12 November 2016

Promotor

Prof. Dr. H. Moh. Mahfud MD., S.H., S.U.

Co Promotor

Dr. Efik Yusdiansyah, S.H., M.Hum.

KHIDMAT PENULIS

Kepada:
Ibuku dan Alm. Ayahku
Almh. Ibu dan Alm. Bapak Angkatku
Ibu dan Bapak Mertuaku

Untuk
Isteri dan anak-anakku:
Ariyati Fitri; Fitriani, Aggi, Astrid, Agung,
Nabiel, Nauval (alm.), dan Nadief.

PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Dengan mengucap,

Bismillahirrohmanirrohiem

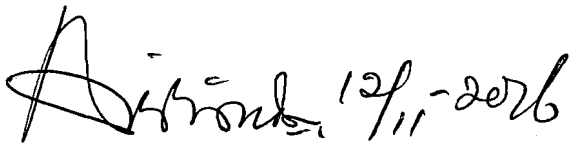
Saya:

RUSLI KUSTIAMAN ISKANDAR

MENYATAKAN DENGAN SESUNGGUHNYA, bahwa:

1. **Disertasi yang disusun ini, sepenuhnya hasil karya penulis sendiri;**
2. **Bukan plagiasi dari disertasi atau karya orang lain, kecuali dikutip sebagai mana mestinya menurut standar dan etika akademik;**
3. **Tersusun berkat bantuan sepenuhnya dari Promotor dan Co Promotor; dan**
4. **Masukan dan saran dari Dewan Penguji pada Sidang Tertutup dan Sidang Terbuka.**

Selanjutnya, Penulis bersedia menanggung akibat hukum apapun, seandainya terbukti bahwa Disertasi ini bersifat Plagiasi dari karya atau Disertasi orang lain



Penulis berlindung sepenuhnya kepada Allah Subhanahu Wata'ala, atas kebenaran pernyataan ini.

KATA PENGANTAR

Tidak ada yang paling tepat untuk diungkapkan sebagai kata pertama pada lembaran-lembaran awal tulisan ini, kecuali ungkapan rasa syukur, syukur, dan syukur atas segala limpahan nikmat, rahmat, karunia, hidayah, dan inayah Allah Subhanahu Wata'ala kepada penulis, sehingga tugas keilmuan yang penulis emban, menemukan wujudnya seperti ini. Karena itu, terimalah Ya Allah Ya Rabb Yang Maha Menguasai 'ilmu, rasa syukur penulis dan keluarga atas seluruh anugerah nikmat dan karunia-MU ini.

Penelitian ini mengambil satu bagian kecil di antara sekian banyak masalah tata negara Indonesia, yaitu mengenai **"Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia"**. Dalam banyak tulisan pakar, pilihan kedaulatan rakyat yang "sering" disejajarkan dengan demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, diyakini sebagai pangkal tolak mewujudkan kesejahteraan rakyat yang menjadi cita-cita perjuangan kemerdekaan Indonesia. Karena itu menjadi penting untuk melihat bagaimana kedaulatan rakyat mewujud dalam kesejahteraan rakyat.

Namun dengan memperhatikan kondisi obyektif negara yang ada, setidaknya sejak meninggalkan abad pertengahan, merupakan negara bangsa *(nation state)* dengan ciri wilayah yang luas, rakyat yang banyak, dan masalah kenegaraan yang bahkan "ultra" heterogen, maka implementasi kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan oleh individu secara langsung, melainkan dilakukan melalui

perwakilan *(representatives democracy)*, sehingga diperlukan suatu mekanisme tersendiri untuk mewujudkan demokrasi perwakilan tersebut.

Mekanisme tersebut adalah pemilihan umum, yang secara teoretik akan melibatkan sebanyak-banyaknya warga negara untuk memilih mereka yang akan duduk sebagai wakil para pemilih. Karena itu, bagaimana menjadikan pemilu sebagai implementasi kedaulatan rakyat, penting untuk dielaborasi dengan berpangkal pada dua pertanyaan dasar: "pemilihan umum bagaimana, yang benar-benar merupakan implementasi kedaulatan rakyat di Indonesia", dan "sudah adakah peraturan perundang-undangan yang menjamin terselenggara pemilihan umum yang menjamin terwujudnya kedauatan rakyat di Indonesia menurut UUD 1945?".

Untuk pertanyaan kedua, dapat dipastikan hanya ada satu jawaban, bahwa peraturan apapun yang dimiliki setiap negara di dunia ini, termasuk undang-undang pemilu di Indonesia, tidak ada satupun yang "sempurna". Namun di kebanyakan negara, ketidaksempurnaan suatu peraturan itu, "selalu" diupayakan untuk ditutup dengan praktik tata negara sebagai etika politik, yang kemudian tumbuh sebagai konvensi ketatanegaraan. Dari kedua pertanyaan dasar itulah, penulis menapakan ide, pikiran, dan gagasan untuk sampai ke ujung tulisan dalam wujudnya seperti ini.

Untuk itu, dengan berbagai keterbatasan yang ada, penulis melakukan usaha dan upaya yang berpadu dengan bantuan dari berbagai pihak, baik langsung berupa pengajaran, bimbingan, diskusi, dan petunjuk; maupun tidak langsung melalui serapan bacaan dan lain sebagainya, pikiran-pikiran itu menemukan

bentuknya yang terangkai dalam susunan kata, kalimat, dan halaman demi halaman naskah disertasi ini. Untuk berbagai sumbangan yang deras mengalir itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan secara khusus rasa terima kasih yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Moh. Machfud MD., S.H., S.U., selaku Promotor, yang dibalik kesibukan beliau sejak sebelum, selama, dan setelah menyelesaikan tugas selaku Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, senantiasa dengan penuh kesabaran dan tidak mengenal lelah. Dalam setiap kesempatan waktu, selalu mengingatkan penulis dan memberikan arahan, bimbingan, dan petunjuk yang amat sangat berharga. Termasuk stimulasi melalui kekayaan ide beliau yang selalu melahirkan pandangan dan berbagai gagasan baru, khususnya menyangkut substansi tulisan ini, yang betul-betul di luar nalar penulis. Dari beliau, penulis banyak mendapatkan serapan ilmu, baik secara langsung dalam bimbingan dan diskusi, maupun tidak langsung melalui berbagai majelis 'ilmu yang di dalamnya beliau berbagi sebagai nara sumber dan penulis menghadirinya. Juga lebih banyak lagi, melalui serapan ilmu dari sekian banyak buah pena beliau, yang telah menjadi milik publik.
2. Bapak Dr. Efik Yusdiansyah, S.H., M.Hum., selaku Co Promotor, yang di balik kesibukan pada beberapa waktu yang lalu sebagai Wakil Dekan I Fakultas Hukum Unisba, sekarang sebagai Pembantu Rektor II Universitas Islam Bandung, juga senatiasa menyediakan waktu memberikan bimbingan, arahan, petunjuk, diskusi, bahkan guyonan, termasuk "ultimatum". Tapi di balik semuanya itu, gagasan dan pandangan beliau selalu melahirkan sesuatu

yang baru dan benar-benar berada di luar jangkauan pemikiran dan penalaran penulis.

3. Bapak Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA., Bapak Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H., Ibu Prof. Dr. Rahayu, S.H., M.Hum., dan Ibu Prof. Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku Tim Penguji Disertasi. Berkat kejelian dan ketelitian Bapak-bapak dan Ibu-ibu penguji, dengan membaca satu persatu kata dalam rangkaian kalimat, yang pasti sangat melelahkan, penulis menemukan dan memperoleh berbagai khasanah ilmu baru yang sangat berharga dari koreksi dan komentarnya. Penulis hanya mampu menyampaikan terima kasih yang sedalam-dalamnya, disertai iringan doa, semoga kelelahan Bapak dan Ibu dapat dinikmati sebagai pahala yang berlipat ganda, dan mengalir tiada berhenti, laksana air penyejuk dari surga di kala kehausan.

Tanpa bantuan, stimulasi, dorongan dan motivasi, serta kesediaan berbagi ilmu, kritikan, dan saran yang amat sangat berharga dari Promotor, Co Promotor, dan Dewan Penguji, tulisan ini tidak akan pernah menemukan wujudnya.

Di samping itu, rasa syukur dan terima kasih juga ingin penulis bagikan dan sampaikan kepada:

1. Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, yang telah memungkinkan penulis diterima sebagai mahasiswa program Doktor (S3) Ilmu Hukum yang senantiasa memberikan ruang, kesempatan, dan kelonggaran yang seluas-luasnya kepada penulis dalam menyelesaikan program doktor ini.

2. Segenap jajaran pengelola Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta sejak pertama kali penulis memasuki gerbang itu, dimulai dari Bapak Prof. Dr. Mudzakkir, S.H., M.H., Bapak Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H., Bapak Prof. Dr. Ridwan Khairandi, S.H., M.H., Mbak Prof. Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D., Mas Yusri Fahmanto, S.E., Mas Zury, Mbak Nanik, dan lainnya, yang dalam melayani dan memfasilitasi penulis sebagai mahasiswa, senantiasa penuh dengan kesantunan, kesabaran, dan komunikatif. Terimalah sekedar ucapan terima kasih ini.
3. Rektor dan para Pembantu Rektor Universitas Islam Bandung, dan segenap pimpinan Yayasan Pembina Universitas Islam Bandung, yang secara bersama-sama memberikan kesempatan, mengizinkan, memberikan dorongan, semangat, dan bantuan secara moril dan material kepada penulis untuk mengambil program doktor. Terima kasih penulis sampaikan.
4. Dekan, para Pembantu Dekan, para Ketua Bagian, dan segenap warga Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung sebagai sebuah "paguyuban" keilmuan. Di dalamnya penulis mendapatkan asuhan, bimbingan, mengambil dan berbagi ilmu dengan sesama, dan dengan berbagai pengalaman yang sangat berharga, termasuk bantuan material yang diberikan kepada penulis selama mengambil program doktor ini. Terimalah sekedar ucapan terima kasih ini.

5. Warga bagian hukum tata negara Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung: Bapak Dr. H. Asyhar Hidayat, S.H., M.H., Bapak Dr. Efik Yusdiansyah, S.H., M.H., Ibu Dr. Hj. Rini Iriyanti, S.H., M.H., Saudara Nurul Khotijah, S.H., M.H., Saudara Oom Abdul Rohman, S.H., M.H. (sekarang anggota DPRD Kabupaten Subang), Saudara Hasyim Adnan, S.H., M.H., dan saudara "bungsu" Dr. Hadian Afriadi, S.H., M.H., serta Bapak Dr. Muwardi Roso Djatmiko, S.H., M.H. (alm.). Berkat dorongan, kebersamaan, dan bantuan anda semua, meski hanya sekedar pertanyaan kapan, guyonan, bahkan "ledekan" dan "ultimatum" segera selesaikan disertasinya, itu semua memiliki makna tersendiri yang sangat dalam bagi penulis dalam menyelesaikan disertasi ini.
6. Teman-teman dalam "suka dan duka" seangkatan dan seperjuangan penulis pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII: Ibu Dr. Hj. Winahyu Erwiningsih, S.H., M.H.; Bapak Dr. H. Busyro Muqoddas, S.H., M.H.; Bapak Dr.H. Mukti Artho, S.H., M.H.; Bapak Dr. Najib A. Gisimar, S.H., M.H.; Bapak Dr. Drs. H. Imawan Wahyudi, S.H., M.H.; Bapak Dr. H. Sidik Tono, S.H., M.H.; Bapak Dr. Mahmuzar, S.H., M.H.; Bapak Ahmad Husni, S.H., M.H.; dan Ibu Sri Hastirin, S.H., M.H.; serta Dr. H. Warsito Utomo (alm.). Terimalah ucapan terima kasih ini, atas dorongan dan motivasi anda semua yang selalu mengingatkan dan membangkitkan semangat *fastabiqul khoirot* kepada penulis dalam menyelesaikan disertasi masing-masing.

7. Terkhusus kepada Almarhum Bapak Prof. Dr. H.R. Taufiq Sri Soemantri Martosuwignyo, S.H., Bapak Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.CL., dan Almarhum Bapak Prof. Dr. Sjachran Basah, S.H., CN. Meski beliau bertiga tidak lagi menjadi pembimbing langsung seperti waktu penulis menempuh Program Magister pada Program Pascasarjana UNPAD dan Program S1 di Fakultas Hukum Unisba, tapi yang pasti, bagi penulis, beliau bertiga adalah sumber inspirasi yang tiada pernah kering. Bahkan semakin hari semakin menguat dan mengalir deras. Dari beliau bertiga, penulis menimba pengalaman dan sikap hidup sebagai seorang guru yang selalu tulus, ikhlas, santun, dan penuh perhatian kepada siapapun, terutama kepada murid-muridnya. Terimalah guruku, meski hanya sekedar ucapan terima kasih ini, disertai iringan doa semoga seluruh ilmu yang telah engkau bagikan kepada penulis khususnya dan kepada seluruh muridmu, merupakan amal shaleh yang dilipatgandakan pahala dan ganjarannya, dan mengalir sebagai amal yang tiada putus-putusnya menemani dan mengantarkanmu dalam perjalanan hidup menuju alam keabadian ke surga-NYA kelak.
8. Secara khusus juga penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada Bapak Henniy Astianto, yang atas kebaikan Bapak Ahmad Husni, S.H., M.H., selalu membukakan pintu rumahnya untuk penulis dapat berteduh dengan "cuma-cuma" selama awal-awal kuliah di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII ini. Rumah beliau yang jaraknya hanya 500-an M dari kampus Tamansiswa, sangat membantu penulis terutama ketika harus mengerjakan tugas yang mendesak untuk diselesaikan. Jarak yang

dekat sangat meringankan beban penulis. Di samping itu, juga kepada Mas Giman yang selalu masih dalam keadaan terlelap tidur, harus membukakan pintu rumah sekitar pukul 3-an menjelang subuh untuk mempersilahkan penulis masuk. Terimalah Mas Giman sekedar ucapan terima kasih ini.

9. Kepada seluruh guruku sejak penulis diajari menulis dalam "sabak dan gerip" di Sekolah Rakyat (sekarang Sekolah Dasar), SMP, SMA, sampai di perguruan tinggi yang tidak mungkin disebut satu persatu. Terimalah sekedar ucapan terima kasih ini. Engkau semua telah menorehkan tinta emas dalam kehidupanku untuk menjadi orang yang bergelut menimba, mengembangkan, dan berbagi ilmu, sekaligus mengikuti jejakmu sebagai guru.
10. Terkhusus kepada Almarhum Bapak K.H. Kholil, guru Madrasah sewaktu penulis masih di kampung halaman nun jauh di peloksok perbatasan paling timur Jawa Barat dengan Jawa Tengah. Engkau telah meletakan pondasi penguat keimanan penulis kepada Allah SWT. Engkau telah memupuk keyakinan kepada penulis, bahwa setiap aktivitas seorang muslim, harus senantiasa diniatkan dalam rangka mengabdi dan 'ibadah kepada Allah SWT., terlebih dalam mencari 'ilmu. Terimalah sekedar ucapan terima kasih ini, semoga seluruh ilmu yang telah engkau bagikan dan tanamkan kepada penulis khususnya dan kepada murid-muridmu yang lainnya, menjadi amal shaleh yang dilipatgandakan ganjaran dan pahalanya, serta senantiasa mengalir menemani dan menyertai perjalanan hidup abadimu guruku.
11. Kepada seluruh staf administrasi Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung. Kalian semua memiliki kontribusi tersendiri dalam usaha penulis

menyelesaikan tugas keilmuan ini. Tanpa bantuan kalian, khususnya Kang Gun Gun, naskah ini tidak akan pernah sampai pada bentuknya seperti ini. Terima kasih Kang Gun Gun atas kontribusi yang berbeda dari yang lainnya.

Di balik semua terima kasih itu, pada kesempatan ini ingin menyampaikan khidmat dan baktiku kepada Ibunda Kenah yang masih bersama penulis di alam fana ini. Ibu, terimalah terima kasih ananda atas seluruh kasih sayang, dorongan, semangat, dan do'a-do'a Ibu. Ananda tahu Ibu, di keheningan malam engkau selalu bangun dan bermunajat kepada-NYA untuk penulis dan adik-adiku lainnya. Engkau memenuhi segala kebutuhan penulis dengan tiada pernah meminta balas. Rabb, limpahkanlah kesehatan, rahmat, kasih sayang, dan cinta-MU kepada Ibundaku yang senantiasa tiada pernah berhenti mengasihi, menyayangi, dan mencintai penulis dengan do'a-do'anya.

Begitu juga kepada adik-adiku: Rosih dan suami Mang Cono, Dadi Iskandar dan Isteri Neng Tijah (almh.), Mae, Engkos dan Isteri Sabariyah, serta seluruh keponakanku. Terima kasih atas perhatian serta dorongan doa kalian untuk kakakmu.

Kepada Ibu angkatku Ema Hj. Uwi dan kedua ayahku –ayah kandung Bapak Kiwa dan ayah angkat Abah H. Wihanja, serta kedua kakak angkatku Aa Drs. Aljum Kusmana dan Euceu Iting, yang pada hari ini mereka semua telah menghadap MU Ya Rabb, sehingga tidak sempat menyaksikan penulis menikmati kebahagiaan ini. Hanya iringan do'a yang penulis panjatkan kepada-MU. Rabb izinkan dengan ridlo-MU, Engkau menempatkan mereka semua di sisi MU. Satukan dalam kebersamaan sebagaimana mereka bersatu dan bersama-sama

ketika di alam fana ini. Lapangkan dan terangkan di alam kuburnya dengan limpahkan rahmat, karunia, kasih sayang, dan cinta-MU, sebagaimana mereka semua telah melimpahkan kasih sayang dan cintanya kepada penulis yang tiada pernah meminta balas. Rabb, ampuni seluruh kekhilafan, kesalahan, dan dosa mereka, dan jadikanlah seluruh amal kebajikannya sebagai bidadari-bidadari yang senantiasa menyertai mereka sejak di alam barzah kini sampai di hari qiyamat kelak, dalam menuju alam keabadian Surga-MU.

Kepada ketiga adik ayahku yang masih bersama penulis: Mang Uje Abdul Azis dan Bi Eyeh, Mang Sarju (alm.) dan Bi Odas, dan Mang Darlan dan Bi Entjih. Sejak kepergian ayahandaku, ayah angkatku, dan ibu angkatku, emang dan bibi berenamlah yang menjadi pengganti sekaligus tempat penulis berbagi. Terimalah ucapan terima kasih dan khidmat ananda dengan tulisan ini.

Kepada Ibu dan Bapak Mertua: Hj. Salmah dan Atuk Atan Izhar, serta kakak-kakak ipar dan keluarga: Abang Syafrizal dan Kak Ar; Kak Hamidah dan Mas Budi; Abang Syamsul Bahri dan Kak May; Kak Hazizah dan Bang Tresna; dan adik-adik ipar penulis Mohammad Syaiful dan Ayuna; Anita Intanika dan Ivan; Winda Sari Ayu dan Emen; dan Adi Sofyan dan Mery. Terima kasih atas perhatian dan dorongan serta doa-doanya. Mudah-mudahan segala perhatian, kebaikan, do'a Emak dan Atuk serta kakak-kakak dan adik-adik yang dilimpahkan kepada penulis, diberikan ganjaran dan pahala yang berlipat ganda dari-NYA.

Terakhir terima kasih penulis ingin disampaikan kepada isteriku tercinta Ariyati Fitri, dan buah hati tersayang: Fitriani Wulandari, Aggi Gusdiniardi, Astrid Nurulhayati, Agung Syaeful 'Adl, Nabil Aldiyafif, dan Nadif Asywaq,

serta cucuku Kafka Aditya Darmawan dan Meisyara Risnaya Gustian. Juga kepada menantuku Sonny Darmawan dan Andry Gustian. Terima kasih atas pengertian kalian yang telah banyak mengorbankan hak-hak kalian sehingga tidak mendapat perhatian yang semestinya dari papahmu. Namun senyum, canda, tawa, guyon, dan tangisan kalian, adalah sumber inspirasi, semangat, dan energi yang tiada tara bagi papahmu. Kepada almarhum anakku Naufal Syaqief Rusfidinata yang berpulang tepat di hari terakhir tahun ketiga usiamu. Terima kasih sayang. Maafkan segala kekhilafan dan kealfaan papah dalam memperhatikan dan membimbingmu. Papah iringkan harapan dan doa kepada-NYA, jemputlah bunda dan papahmu kelak menuju surga yang selama ini engkau tinggali.

Di atas semua rasa terima kasihku kepada berbagai pihak yang disebut maupun yang tidak dapat disebut satu persatu, penulis hanya mampu menengadahkan tangan kepada Dzat Illahi Rabbi seraya memanjatkan harapan dan do'a: Ya Rabb, limpahkanlah rakmat, karunia, hidayah, dan inayah-MU, serta jadikanlah seluruh kebaikan berbagai pihak yang diberikan kepada penulis, sebagai amal shaleh yang Engkau lipatgandakan ganjaran dan pahalanya, dan "pantarei" bak air mengalir yang tiada putus-putusnya. Jadikan pula Rabb, tulisan ini sebagai berkah bagi penulis dan keluarga, serta bagi siapa saja yang dapat mengambil hikmah dan manfaat dari keberadaanya.

Amin Ya Rabbal 'Alamin.

Yogyakarta, 12 November 2016

Penulis,

Rusli Kustiaman Iskandar

DAFTAR ISI

		hlm
HALAMAN JUDUL DAN PENULIS		i
HALAMAN PERNYATAAN TELAH SIDANG TERBUKA		ii
HALAMAN PERESETUJUAN PROMOTOR / CO PROMOTOR		iii
HALAMAN PERSETUJUAN DEWAN PENGUJI		iv
HALAMAN PENGESAHAN KETUA PROGRAM		v
HALAMAN MOTTO		vi
HALAMAN KHIDMAT PENULIS		vii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI		viii
KATA PENGANTAR		ix
DAFTAR ISI		xx
DAFTAR SINGKATAN		xxvi
DAFTAR BAGAN DAN TABEL		xxx
ABSTRAK		xxxi
ABSTRACT		xxxiii
BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang Penelitian	1
	B. Perumusan Masalah Penelitian	29
	C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	30
	D. Kerangka Teori	31

1. Teori Kedaulatan 34
2. Teori Negara Hukum 49
3. Teori Negara Berkonstitusi 58
4. Teori Hak Asasi Manusia 64
5. Teori Hukum Islam 76
E. Metode dan Teknik Penelitian 81
1. Obyek dan Jenis Penelitian 81
2. Teknik Pengumpulan Data 84
3. Analisis Data 85
F. Sistematika Penulisan Hasil Penelitian 85

BAB II KERANGKA TEORETIK KEDAULATAN RAKYAT, DEMOKRASI, HAK ASASI MANUSIA, DAN PEMILIHAN UMUM 89
A. Tinjauan Umum 89
B. Ajaran Kedaulatan Pada Umumnya 95
1. Peristilahan dan Pengertian 95
2. Perkembangan Kesejarahan 98
C. Teori-Teori Kedaulatan 102
1. Teori Kedaulatan Tuhan *(God Sovereignty)* 102
2. Teori Kedaulatan Raja *(Sovereignty of Kings)*... 112
3. Teori Kedaulatan Negara *(States Sovereignty)*... 114
4. Teori Kedaulatan Hukum *(Sovereignty of Law)*... 115
5. Teori Kedaulatan Rakyat *(People's Sovereignty)*.. 121

D. Perkembangan Ajaran Demokrasi 125

1. Sedikit Tentang Demokrasi 125

2. Demokrasi Dalam Terminologi Barat 133

3. Isyarat Demokrasi Dalam Islam 134

E. Perkembangan Teori Negara Hukum dan Negara Berkonstitusi 139

1. Negara Hukum *de Rechtsstaat* 143

2. Negara Hukum *The Rule of Law* 151

F. Perkembangan Konsep Hak Asasi Manusia 154

1. Pengertian 154

2. Ruang Lingkup Hak Asasi Manusia 157

3. Sejarah Pertumbuhan Hak Asasi Manusia 161

4. Hak Asasi Manusia dan Pemilihan Umum 172

G. Perkembangan Ajaran Pemilihan Umum 176

1. Pengertian 177

2. Gagasan Pemilihan Umum 178

3. Perkembangan Praktik Pemilihan Umum 185

4. Sistem dan Asas Pemilihan Umum 196

5. Sistem Kepartaian dan Sistem Badan Perwakilan 219

a. Sistem Kepartaian 219

b. Sistem Badan Perwakilan Rakyat 237

BAB III KEDAULATAN RAKYAT, DEMOKRASI, DAN PEMILIHAN UMUM DI INGGERIS, AMERIKA SERIKAT, DAN MALAYSIA 241

A. Pendahuluan 241

B. Inggris 247

1. Tinjauan Umum 247

2. Ajaran Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi 255

3. Ajaran Pemilihan Umum 273

C. AMERIKA SERIKAT 278

1. Tinjauan Umum 278

2. Ajaran Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi 281

3. Ajaran Pemilihan Umum 285

a. Ragam Pemilu 285

b. Waktu Pemilu 292

c. Sistem Pemilu 298

d. Sistem Kepartaian 307

e. Sistem Badan Perwakilan Rakyat 311

D. MALAYSIA 313

1. Tinjauan Umum 313

2. Ajaran Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi 318

3. Ajaran Pemilihan Umum 323

BAB IV KEDULATAN RAKYAT DAN PEMILIHAN UMUM DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA 327

A. Tinjauan Umum 327

B. Periode UUD 1945 Proklamasi 336

C. Periode Konstitusi RIS (K.RIS) 1949 344

D. Periode UUD Sementara Tahun 1950 350

E. Periode Kedua UUD 1945 (5 Juli 1959 s.d. 10 Agustus 2002 359

1. Era Orde Lama (Orla) 359

2. Era Orde Baru (Orba) 373

3. Era Reformasi 382

BAB V PEMILIHAN UMUM SEBAGAI IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT DI INDONESIA 413

A Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Umum 413

B. Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan Sistem Perwakilan 434

C. Gagasan Perubahan Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat 441

D. Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia 473

E. Evaluasi Sistem Pemilu, Sistem Kepartaian, dan Sistem Badan Perwakilan Rakyat Indonesia Untuk Indonesia Masa Depan 486

1. Evaluasi Sistem dan Asas Pemilu 491

2. Evaluasi Sistem Kepartaian 498

3. Evaluasi Sistem Badan Perwakilan Rakyat ... 502

BAB VI SIMPULAN DAN SARAN 508

A. Simpulan 508

B. Saran 510

LAMPIRAN 512

A. DAFTAR PUSTAKA 512

1. Kitab Suci Al-Qur'an 512

2. Daftar Buku 512

3. Disertasi, Jurnal, Makalah, Majalah, Surat Kabar, Kamus, Ensiklopedi 528

4. Media Internet 531

5. Peraturan Perundang-Undangan 535

B. DAFTAR RIWAYAT HIDUP 537

DAFTAR SINGKATAN

AAUPL	=	Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak
ABRI	=	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
ABVBB	=	*Algemeene Beginselen van Behoorlijke Bestuur*
AP	=	Aturan Peralihan
APBN	=	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ASEAN	=	*Association of South East Asia Nation*
Bag.	=	Bagian
BN	=	Barisan Nasional
BPR	=	Badan Perwakilan Rakyat
BPUPKI	=	Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
CoR	=	*Conference of Rule*
dh	=	dahulu
DN	=	Dewan Negara
DPD	=	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	=	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	=	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRGR	=	Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
DR	=	Dewan Rakyat
DUN	=	Dewan Undangan Negeri
ed	=	editor
FPTP	=	*First Past the Post*
GBHN	=	Garis-Garis Besar Haluan Negara
Golkar	=	Golongan Karya
golput	=	golongan putih
HAM	=	Hak Asasi Manusia
HoL	=	*House of Lords*
HoR	=	*House of Representatives*

ICJ	=	*International Commission of Jurist*
ILO	=	*International Labour Organization*
IPU	=	*International Parliament Union*
JURDIL	=	Jujur dan Adil
KAM	=	Kewajiban Asasi Manusia
KBBI	=	Kamus Besar Bahasa Indonesia
KIH	=	Koalisi Indonesia Hebat
KMB	=	Konferensi Meja Bundar
KMP	=	Koalisi Merah Putih
KNID	=	Komite Nasional Indonesia Daerah
KNIP	=	Komite Nasional Indonesia Pusat
KORPRI	=	Korps Pegawai Republik Indonesia
KPU	=	Komisi Pemilihan Umum
K.RIS	=	Konstitusi Republik Indonesia Serikat
LBB	=	Liga Bangsa-Bangsa
LUBER	=	Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia
Masyumi	=	Majelis Syuro Muslimin Indonesia
MA	=	Mahkamah Agung
MCA	=	*Malaysian Chinese Association*
MIC	=	*Malaysian Indian Congress*
MK	=	Mahkamah Konstitusi
MPR	=	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	=	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NKRI	=	Negara Kesatuan Republik Indonesia
NTB	=	Nusa Tenggara Barat
NU	=	Nahdatul 'Ulama
ORBA	=	Orde Baru
ORLA	=	Orde Lama
PAS	=	Partai Islam Se-Malaysia
PBB	=	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PD-I	=	Perang Dunia Pertama

PD-II	=	Perang Dunia Kedua
PDIP	=	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
Pemilu	=	Pemilihan Umum
Pemilukada	=	Pemilihan Umum Kepala Daerah
Peny.	=	Penyunting
Perpu	=	Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-undang
PKI	=	Partai Komunis Indonesia
PKR	=	Partai Keadilan Rakyat
PM	=	Perdana Menteri
PNI	=	Partai Nasional Indonesia
PNS	=	Pegawai Negeri Sipil
POLRI	=	Kepolisian Republik Indonesia
PP	=	Peraturan Pemerintah
PPKI	=	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PPP	=	Partai Persatuan Pembangunan
PPPU (P3U)	=	Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
PPR	=	Partai Pakatan Rakyat
PRK	=	Pilihan Raya Kecil
PRU	=	Pilihan Raya Umum
PT	=	*Parliamentary Threshold*
PTD	=	Partai Tindakan Demokratik
RAPBN	=	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Repelita	=	Rencana Pembangunan Lima Tahun
RI	=	Republik Indonesia
RIS	=	Republik Indonesia Serikat
RT	=	Rukun Tetangga
RW	=	Rukun Warga
sa	=	*stembus accord*
SAW	=	Salallahu 'Alaihi Wasalam
s.d.	=	sampai dengan
SI	=	Sidang Istimewa

SWT	=	Subhanahu Wa Ta'ala
TAM	=	Tanggungjawab Asasi Manusia
TAP	=	Ketetapan
TNI	=	Tentara Nasional Indonesia
UMNO	=	*United Malaysian National Organization*
UU	=	Undang-Undang
UUD	=	Undang-Undang Dasar
UUDS	=	Undang-Undang Undang-Undang Dasar Sementara
YDPA	=	Yang Di-Pertuan Agung

DAFTAR BAGAN DAN TABEL

A. DAFTAR BAGAN

No.	Nama		Isi	hlm
1.	Bagan 1	:	**Konsep Kedaulatan**	451
2.	Bagan 2	:	**Konfigurasi Politik dan Produk Hukum**	462
3.	Bagan 3	:	**Struktur Kelembagaan Negara dalam UUD 1945 Baru**	475

B. DAFTAR TABEL

No.	Nama	:	Isi	hlm
1.	Tabel 1	:	Contoh Perolehan Suara dalam Pemilu Distrik	202
2.	Tabel 2	:	Daftar Parpol Dalam UUD 1945 Proklamasi	227
3.	Tabel 3	:	Hasil Pemilu Tahun 1955	352
4.	Tabel 4	:	Hasil Pemilu Selama Orde Baru Tahun 1971 - 1997	377
5.	Tabel 5	:	Hasil Pemilu Legislatif Tahun 1999	384
6.	Tabel 6	:	Hasil Pemilu Legislatif Tahun 2004	394
7.	Tabel 7	:	Hasil Pemilu Legislatif Tahun 2009	402
8.	Tabel 8	:	Partai yang Lolos PT 2,50%, dari Pemilu 2009	406
9.	Tabel 9		Hasil Pemilu Legislatif Tahun 2009	409

ABSTRAK

Penelitian ini mengambil sedikit dari sekian banyak persoalan tata negara Indonesia, yaitu tentang: PEMILIHAN UMUM SEBAGAI IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT DI INDONESIA. Tujuan penulisan ini sederhana, yaitu hendak menemukan landasan yang tepat mengenai pemilu sebagai implemenasi kedaulatan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Menyangkut pemilu, sudah menjadi tradisi yang "untuk sementara" sulit untuk ditolak kehadirannya, terutama dalam rangka mempertemukan dua konsep ketatanegaraan: demokrasi dalam konsep negara modern *(nation state)*. Secara klasik, demokrasi hanya akan tumbuh dalam susunan negara yang kecil dan sederhana. Sementara Indonesia adalah sebuah negara bangsa dengan berbagai problematik ketatanegaraannya. Pemilu adalah jalan tengah mempertemukan keduanya yakni mewujudkan kedaulatan rakyat dalam negara bangsa, dengan konsep demokrasi perwakilan *(representatives or indirect democracy)*.

UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan, menganut kedua ajaran ketatanegaraan itu. Kedaulatan rakyat sebagai politik negara, ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2). Meski berbeda rumusannya, antara sebelum dan sesudah perubahan, tapi maksudnya sama, bahwa kedaulatan itu adalah milik dan ada pada rakyat Indonesia. Tidak pernah sekali-kali akan berpindah atau dialihkan kepada pihak lain.

Menyangkut praktik pemilu di Indonesia, setidaknya sampai dengan pemilu tahun 2014 yang lalu, sudah terlaksana 11 kali. Bahkan kalau digabungkan dengan praktik pemilihan kepala daerah yang dimasukkan sebagai rezim pemilu, pengalamannya jauh lebih banyak lagi. Sebuah pengalaman yang cukup, dalam memberikan makna pemilu sebagai implementasi kedaulatan rakyat. Namun, dari catatan yang ada, masih mengakui kalau pemilu pertama tahun 1955 lah, pemilu terdemokratis dalam sejarah pemilu di Indonesia. Artinya, seluruh pemilu berikutnya, kurang atau bahkan tidak demokratis.

Berdasarkan keadaan itu, penulis hendak meneliti masalah ini dengan berpangkal pada tiga pertanayaan pokok, yaitu: a. Apakah konsep kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) baru, merupakan konsep kedaulatan rakyat yang dikehendaki UUD 1945?; b. Apakah pemilu yang terselenggara selama ini sudah merupakan implementasi kedaulatan rakyat menurut UUD 1945?; c. Model pemilu yang bagaimanakah untuk masa depan Indonesia menurut UUD 1945?

Untuk meneliti masalah ini, penulis menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Maksudnya, obyek penelitian ini adalah aturan-aturan hukum yang berlaku menyangkut kedaulatan rakyat dan pemilu. Selanjutnya untuk melengkapi pendekatan di atas, juga dilakukan pendekatan yuridis historis dan yuridis komparatif. Dua pendekatan ini dilakukan, karena sudah menjadi karakter ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya, selalu membutuhkan pendekatan historis dan

perbandingan untuk lebih meningkatkan pemahaman dan pengembangan hukum negara.

Untuk melengkapi metode dan pendekatan penelitian di atas, pengkajian dilakukan dengan menggunakan teori kedaulatan rakyat; teori negara hukum dan negara berkonstitusi; dan teori hak asasi manusia. Untuk membulatkan analisis berdasarkan ketiga teori di atas, penulis melakukan perbandingan dengan teori hukum Islam, sebagai agama yang rahmatan lil alamin.

Sebagai simpulan dijumpai, bahwa konsep kedaulatan rakyat yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, merupakan konsep kedaulatan rakyat yang dikehendaki oleh UUD 1945. Mengenai pemilu yang terselenggara selama ini, dapat dikatakan hanya pemilu pertama tahun 1955 yang mencerminkan kedaulatan rakyat termasuk pemilu terdemokratis. Pemilu-pemilu selanjutnya, tidak cukup mencerminkan sebagai implementasi kedaulatan rakyat, kecuali pemilu pertama di era reformasi tahun 1999. Adapun untuk pemilu Indonesia ke depan, pilihannya menggunakan sistem distrik, untuk tujuan menghasilkan wakil rakyat yang responsif, sekaligus sebagai wahana pendidikan politik rakyat secara sehat, dan badan perwakilan rakyat disusun dengan sistem dua kamar.

KATA KUNCI: Kedaulatan rakyat, demokrasi, dan pemilu.

ABSTRACT

This research took issues on Indonesia constitutional law, which is: GENERAL ELECTION AS AN IMPLEMENTATION OF PEOPLE SOVEREIGNTY IN INDONESIA. The objective of this study is simply, that is going to find the exact ground of the general elections as an implementation of people sovereignty in the Indonesia constitutional experiences.

Currently general election has become a tradition that hard to resist its presence, especially in the framework to cope with two concepts of constitutional term: democracy in concept of the nation state. Classically, democracy will be growing in the small and simple state structure. Meanwhile Indonesia is a nation state with a problematic variety of political subdivisions. General election is a middle ground to meet both terms, which are to embody the people sovereignty within nation state and the concept of representative democracy (indirect democracy).

Both before and after amendment, UUD 1945 has embrace those constitutional doctrines. As a state policy, people sovereignty defined in Article 1 (2). Although stipulated in different formulation but the idea is similar, that sovereignty belonged to the people of Indonesia. It will never shift or be transferred to another party.

Regarding the practice of general elections in Indonesia, it has been done 11 times since 1955 to 2014. When it is combined with local elections, as part of general election regime, the experience is more than enough. It should giving considerable experience to bear in mind that election is the implementation of the people's sovereignty. However, from the existing record, it still admits that 1955 first general election was more democratic election than next election. It means, all the next election, less or even not democratic.

Based on the circumstances, the authors wanted to examine this issue from the three principal questions, namely: a. Does the concept of people sovereignty in a new Article 1 (2), suitable with the concept of people sovereignty on UUD 1945?; b. Does elections that held so far has been compatible to the implementation people sovereignty according to the UUD 1945?; c. Which model of election will suitable for the future of Indonesia according to the UUD 1945?

In this research, the author used qualitative descriptive method with juridical normative approach. It means, the object of this study is the legal rules that still valid concerning the people's sovereignty and elections. Furthermore, to complement the above approach, author also used juridical comparative and historical approach. Those approaches used because it's become the character of legal science in general and constitutional law in particular. Historical and comparative approach is always need to improve the understanding and development of state law.

To complete the research methods and approaches above, this research using the people sovereignty theory; theory of state law and the state constitution; and the theory of human rights. To round off the analysis based on three theories above, the authors conducted a comparison with the Islamic legal theory, as a rahmatan lil Alamin.

In conclusion, the concept of people sovereignty which is regulated in Article 1 paragraph (2) of the UUD 1945 is desired by the UUD 1945. Regarding to the elections that already held so far, the first election in 1955 was democratic election and reflects of people sovereignty. A further election does not reflect the people's sovereignty, especially the first election in reformation era, in 1999. As for the future Indonesian elections, it shall use the district system for generating a responsive people representative, as well as a vehicle for political education in a healthy manner, and the structure of people representatives body make a bicameral system.

KEY WORD: Sovereignty, democracy, and general election.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu hal terpenting berkaitan dengan kelahiran dan eksistensi negara, adalah keberadaan konstitusi,[1] yang sewaktu-waktu disamakan dengan Undang-Undang Dasar (selanjutnya disingkat UUD).[2] Namun sering pula tidak disamakan dengan UUD. Hal itu karena tidak semua negara di dunia ini memiliki UUD.[3]

Dalam UUD itu, akan dijumpai berbagai konsep kenegaraan yang dianut negara yang bersangkutan.[4] Misalnya mengenai konsep susunan kekuasaan dalam negara, apakah berbentuk susunan kesatuan atau federasi;[5] konsep susunan pemerintahan, apakah berbentuk pemerintahan republik atau monarkhi

---

[1] Secara etimologis, istilah konstitusi dalam Bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari istilah asing *"Constitution"* dalam Bahasa Inggris atau *"constituere"* dalam bahasa Perancis, yang artinya "membentuk". Terjemahan ke dalam Bahasa Indonesia ini mengandung persoalan tersendiri, karena memberi arti yang berbeda. Kalau istilah *"constitution"* dalam Bahasa Inggris mengandung arti satu saja, yaitu menuju pada kaidah tertulis tertentu yang disebut UUD. Tapi dalam Bahasa Indonesia, istilah konstitusi di dalamnya meliputi dua kaidah pokok yang ada dalam negara, yaitu kaidah ketatanegaraan tertulis khususnya UUD dan kaidah ketatanegaraan tidak tertulis yang disebut konvensi ketatanegaraan. Mengenai konvensi ketatanegaraan, dijelaskan oleh A.V.Dicey sebagai *"the convention of the constitutions as constitutional morality"*. Lihat A.V.Dicey. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitutions,* 10th.ed., EL&S and MacMillan, London, 1967 (reprinted), hlm. 417-418, 424. Lihat juga Sir Ivor Jenning, *The Law and The Constitution,* 4thed, University of London Press, London, 1956, hlm. 80 dst. Dalam Bahasa Indonesia dapat dibaca Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan,* FH-UII Press, Yogyakarta, 2006.

[2] Lihat di antaranya Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* Alumni, Edisi Kedua, Cetakan Ke-1, Bandung, 2006, hlm. 1.

[3] Paling tidak ada empat negara yang tidak memiliki UUD, yaitu: Inggris, New Zealand, Israel, dan Arab Saudi. Lihat Bagir Manan, Konvensi ..., *op.cit.*, hlm. 72.

[4] Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasa 1945: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk,* UI-Press, Jakarta, Cetakan Pertama, 1995, hlm. 5-6.

[5] Dalam banyak tulisan, sebutan kesatuan atau federasi selalu menunjuk pada bentuk negara. B. Simanjuntak, *Tiga UU Dasar RI dan Sekitar Permasalahan,* Tarsito, Bandung, Edisi Pertama,1981, hlm. 9. G.S. Diponolo, *Ilmu Negara, Jilid 2,* Balai Pustaka, Jakarta, 1975, hlm. 9. Tapi secara konseptual, arti bentuk negara adalah jawaban atas pertanyaan, bagaimana cara suatu negara disusun, ditata, atau diorganisasi. Susunan negara itu sendiri dapat dilakukan melalui berbagai pendekatan.

(kerajaan);[6] corak hubungan antara kekuasaan legislatif dengan kekuasaan eksekutif,[7] apakah menganut model sistem pemerintahan[8] parlementer atau presidensial, atau bahkan cenderung model sistem pemerintahan campuran[9] antara parlementer dan presidensial; sistem pemencaran kekuasaan antara pemerintah pusat dengan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendahnya, apakah bersifat otonomi atau sentralisasi;[10] corak hubungan negara dengan rakyat, apakah menganut konsep negara demokrasi atau totaliter/kediktaturan;[11] dan berbagai konsep kenegaraan lainnya.

---

[6] Dua bentuk pemerintahan ini merupakan bentuk umum dan yang telah lama dikenal. Dalam hubungan ini, adalah Machiavelli yang menyatakan dalam memulai tulisan "Il Principe" bahwa "semua negara adalah republik atau kerajaan". Lihat, Kranenburg d.k., *Ilmu Negara Umum*, Pradnya Paramita, Cetakan Kesepuluh, Jakarta, 1986, hlm. 79. G.S. Diponolo, *Ibidem.*

[7] Kedua kekuasaan ini diartikan dalam arti sempit, yakni kekuasaan legislatif sebagai kekuasaan pembentuk undang-undang dan kekuasaan eksekutif sebagai kekuasaan yang menjalankan pemerintahan secara nyata dan bertanggungjawab (kabinet).

[8] Dalam ilmu hukum tata negara, istilah sistem pemerintahan diartikan sebagai sistem hubungan antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif, yang umumnya dinyatakan dalam bentuk pertanggungjawaban. Dari hubungan ini ada dua sistem pemerintahan, yaitu: sistem pemerintahan parlementer dengan karakter eksekutif bertanggungjawab dan bergantung kepada legislatif *(it is immediately responsible to parliament);* dan sistem pemerintahan presidensial dengan karakter eksekutif lepas dari legislatif yang disebut *(the non parliamentary executive).* Lihat C.F. Strong, *Modern Political Constitutions,* Sidgwick and Jackson Limited, London, 1966, hlm.73-74. Lihat juga Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN,* Tarsito, Bandung, 1976, hlm. 23 dst.

[9] Sri Soemantri, *Ibid,* hlm. 37-38. Dalam hubungan ini ada kontribusi kuat, bahwa sistem pemerintahan campuran atau yang oleh Saldi Isra disebut sebagai "semi presidensial", dapat pula terjadi akibat menguatnya praktik legislasi parlementer dalam sistem pemerintahan presidensial, Lihat Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia,* RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 2.

[10] Istilah pemencaran kekuasaan, umumnya hanya dikenal di negara yang susunan kekuasaannya kesatuan. Pemencaran kekuasaan dilakukan dalam bentuk otonomi dan tugas pembantuan. Atau tidak terdapat pemencaran kekuasaan sama sekali, karena negara itu memilih sentralistik. Adapun kekuasaan yang dipencarkan dalam otonomi, lebih bersifat administratif *(administratiefrechtstelijk),* tidak bersifat kenegaraan *(staatrechtstelijk).* Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,* PSH-FH UII, Cetakan II, Yogyakarta, 2002, hlm. 105.

[11] Istilah totaliter tidak selamanya sebagai kategori corak pemerintahan. Moh. Mahfud MD. menyebut totaliter sebagai konfigurasi politik yang mempengaruhi karakter produk hukum yang dihasilkannya, yaitu memiliki karakter konservatif dan elitis. Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia,* LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 2. Sementara Soepomo menyatakan bahwa totaliter itu dikaitkan dengan "cita-cita mendirikan negara nasional yang bersatu, yaitu negara yang tidak akan mempersatukan diri dengan golongan yang terbesar, akan tetapi yang akan mengatasi segala golongan dan akan mengindahkan dan menghormati keistimewaan dari segala golongan, baik golongan yang besar maupun golongan yang kecil. Lihat pandangannya itu dalam Moh.

Hence van Maarseveen menyatakan bahwa UUD adalah *"... a mean of forming the state's own political and legal system"; "... a national document and as a birth certificate, and as a sign of adulthood and independence".*[12] UUD itu adalah alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum negaranya sendiri.[13] Atau dengan menggunakan pandangan James Bryce seperti duktip C.F. Strong[14] *"as a frame of political society, organizsed through and by law, that is to say one in which law has established permanent institutions with recognized function and definite rights"* (susunan masyarakat politik yang diorganisasi secara hukum, dibentuk secara tetap atau permanen, sekaligus menentukan fungsi dan hak-haknya).

Hal senada juga dikemukakan seorang ahli hukum Swiss, Borgeaud,[15] yang menyatakan bahwa:

> *"A constitution is essentialy a law or political protection, a law of guarantees guaranteeing the nation against the usurpation of the authorities to which it neccessarily confides the exercise of the sovereign power, guaranting the minority against the omnipotence of the minority"* (secara esensial konstitusi adalah hukum atau politik yang menjamin warga negara mempertahankan kedaulatannya dari kesewenang-wenangan, dan menjamin minoritas melawan kemahakuasaan kelompok minoritas lainnya".

Atau secara lebih khusus lagi dinyatakan bahwa konstitusi *"as describes the machinery of government; it provides for various to be exercised by the*

Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid Pertama, Cetakan Kedua, Siguntang, Jakarta, 1971, hlm. 117. Selanjutnya, periksa pula catatan kaki No. 24, *Supra*, hlm. 5.

[12] Hence van Maarseveen (*et.al.*), *Written Constitution.* Dikutip dari Sri Soemantri, "Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan", terkutip dari Dahlan Thaib dk. (ed.), *Hukum dan Kekuasaan*, FH UII, Yogyakarta, 1998, hlm. 94.

[13] *Ibid*, hlm. 95.

[14] C.F. Strong, *op.cit.*, hlm. 11.

[15] Dikutip dari Roger H. Soltau, *An Introduction to Politics*, Longmans, Green and Co Ltd., Fifth Impression, 1960, Catatan kaki 1, hlm. 113.

government; and it enumerates certain rights that are retained by the people"[16] (gambaran tentang organisasi pemerintahan, penentuan tugas dan wewenang yang harus dijalankan, serta rincian hak-hak tertentu yang berlaku untuk melindungi rakyat).

Dari gambaran singkat di atas, nampak bahwa peran UUD bagi sebuah negara, merupakan permulaan dari segala macam kehidupan dalam negara. UUD merupakan pintu pembuka untuk memahami seluk beluk berbagai konsep kenegaraan negara yang bersangkutan.[17] UUD itu merupakan *"a document which sets out the framework and principles governing the operation of those organs".*[18] (UUD itu adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok, serta cara-cara tugas pokok itu dijalankan oleh badan-badan pemerintahan negara yang bersangkutan). Konstitusi merupakan hal esensial bagi suatu negara dalam menentukan tugas-tugas kenegaraan dijalankan oleh pemerintah. *"Consitution is very essential for each and every state for its smooth running of the administration by political heads".*[19]

Bagi mereka[20] yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan, maka UUD dipandang sebagai

---

[16] Robert K. Carr., *et.al., American Democracy in Theory and Practice: National, State, and Local Government,* Holt, Rinehart and Winston, New York, Third Edition, 1961, hml. 50.

[17] Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar,* Terjemahan Wishnu Basuki, Tatanusa, Jakarta, 2001, hlm. 251.

[18] E.S.C. Wade *et.al., Constitutional Law: An Outline of the Law and Practice of the Constitutions, Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law,* Seventh[ed.], E.S.C. Wade and A.W. Bradley, Longmans, London, 1965, hlm. i.

[19] N. Jayapalan, *Modern Governments and Constitutions,* Atlantic Publishers and Distributors, New Delhi, 2002, hlm.1.

[20] Kebanyakan ahli ilmu politik *(poilitical scientist)* memandang negara sebagai organisasi pokok dari kekuasaan politik, dengan alasan sederhana dan kenyataan empirik, bahwa dalam negara terdapat sekurang-kurangnya tiga kekuasaan, legislatif, eksekutif, dan yudikatif, seperti diajarkan oleh Charles Baron De Montesquieu. Lihat dalam, "L'Esprit Des Lois", Edisi

lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dalam negara, dibagi di antara berbagai lembaga kenegaraan yang ada. Itulah yang pernah dikatakan Herman Finer,[21] bahwa UUD itu *"as the autobiography of a power relationship"* atau riwayat hidup suatu hubungan kekuasaan.

Dari sekian banyak konsep kenegaraan yang umum dan selalu ada dan diurai dalam setiap UUD, salah satunya mengenai kedaulatan,[22] sebagai asal-usul kekuasaan dan penyebab sahnya negara memiliki dan menjalankan kekuasaan.[23] Tentang konsep dan model kedaulatan apa yang dianut suatu negara,[24] dan

---

Bahasa Inggris, Thomas Nugent, *The Spirit of the Laws*, Hafner Press-Macmillan Publishing Co., Inc., New York, 1949, hlm. lvii. Di Indonesia, di antaranya dapat diikuti pandangan Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan keduapuluh tujuh, Gramedia, Jakarta, 2005, hlm. 38.

[21] Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, Methuen, 1932, hlm. 96.

[22] Dalam sejarah perkembangan Islam, khususnya semasa khalifah Umar bin Khattab, istilah kedaulatan disebut juga imperium yang telah membuktikan kebesaran Islam dalam menaklukan kekuasaan Rumawi dan Persia yang pada waktu itu sebagai s

buah imperium yang paling ditakuti. Keberhasilan itu menjadi dasar terbentuknya kedaulatan Islam, yang secara tegas dibangun atas kekuatan akhlak dan keimanan yang teguh. Lihat, Muhammad Husain Haekal, *Umar bin Khattab: Sebuah telaah mendalam tentang pertumbuhan Islam dan Kedaulatannya Masa Itu*, Terjemahan Ali Audah, Cetakan Kedua, Litera Antar Nusa, Bogor, 2001, hlm. xxii, xxvii.

[23] Paling tidak, dari 6 teori keabsahan kekuasaan negara, Haposan Siallagan (*d.k.*), *Ilmu Negara*, UHN Press, Medan, 2008, hlm. 94-98, mengakui kalau teori kedulatanlah yang paling mendekati kenyataan. Uraian lebih dalam lagi tentang kedaulatan rakyat, selanjutnya telaah uraian Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat*, Usaha Nasional, Surabaya, 1980, hlm. 12-13. Kasman Singodimejo, *Masalah Kedaulatan*, Bulan Bintang, Jakarta, 1978. Dalam pandangan mereka berdua, masalah kedaulatan ini merupakan hal yang paling penting dan menentukan dalam hubungannya dengan negara dan kekuasaan negara.

[24] Secara teoretik, konsep kedaulatan diajarkan dalam sekurang-kurangnya lima macam, yaitu: Kedaulatan Tuhan; Kedaulatan Raja; Kedaulatan Negara; Kedaulatan Rakyat; dan Kedaulatan Hukum. Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtir Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 10. Menurut Solly Lubis hanya ada empat jenis, minus kedaulatan raja. Lihat dalam bukunya, *Ilmu Negara*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 49. Sri Soemantri, "Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945", dalam Padmo Wahjono, (Ed.), *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*, Rajawali, 1984, hlm. 67. Sementara menurut Kasman Singodimejo, juga menyatakan ada lima macam kedaulatan, yaitu kedaulatan manusia. Di samping itu, Kasman memberi sebutan khusus untuk kedaulatan Tuhan dengan menyebut *kedaulatan Allah*, dan kedaulatan rakyat disebut kedaulatan *ummat*. Lihat dalam Kasman Singodimejo, *op.cit.*, hlm. 24. Selanjutnya, juga terdapat perbedaan pandangan di antara para ahli, terkait dengan urutan munculnya kedaulatan-kedaulatan ini. Hamid S. Attamimi menempatkan kedaultan rakyat dalam urutan nomor 2 setelah kedaulatan raja. Lihat dalam

bagaimana konsep kedaulatan itu dijalankan dan diterapkan dalam kenyataan, umumnya senantiasa didekatkan dengan nilai-nilai filsafat kehidupan rakyat negara yang bersangkutan.[25]

Namun demikian, berdasarkan kenyataan yang ada, hampir dipastikan kalau seluruh negara, atau sebagian besar negara modern,[26] konsep kenegaraannya senantiasa didasarkan pada ajaran kedaulatan rakyat *(volks-souvereiniteit)*,[27] yang "sering" didekatkan dengan republik atau demokrasi.[28] Dalam konsep kedaulatan rakyat,[29] sudah semestinya seluruh urusan masyarakat, apapun bentuk dan isinya,

---

bukunya, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta, 1990, hlm. 129. Sementara itu, Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, menyebut kedaulatan rakyat pada urutan ketiga setelah Kedaulatan Tuhan dan Kedaulatan Raja, disusul kemudian dengan Kedaulatan Negara dan Kedaultan Hukum. Lihat dalam bukunya, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 118.

[25] Dahlan Thaib, "Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenunnya)", *Disertasi*, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, 2000, hlm. 1.

[26] Dalam hubungan dengan organisasi negara, istilah negara modern selalu didekatkan dengan konsep demokrasi dan pembatasan kekuasaan, dan prototipenya juga selalu menunjuk negara-negara di *"jazirah"* Eropa dan Amerika. Lihat misalnya dalam R.M. MacIver, *The Modern State,* Oxford University Press, London, 1955, hlm. 133. Selanjutnya, untuk istilah modern baca juga, Aidul Fitriciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara Dalam UUD 1945*, GENTA Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 9.

[27] Kedaulatan rakyat ini oleh Notonagoro disebut sebagai asas politik negara yang merupakan salah satu pokok kaidah fundamental negara *(staatsfundamentalnorm)* di samping asas tujuan negara keadilan sosial, dan asas kerohanian negara Pancasila, yang kesemuanya dimuat dalam Pembukaan UUD 1945. Ketiga asas ini merupakan refleksi konkret dari Proklamasi 17 Agustus 1945. Karena itu, Pembukaan UUD 1945 memiliki kedudukan lebih tinggi dan terpisah dari UUD, dan tidak dapat disentuh oleh perubahan-perubahan formal seperti terhadap UUD. Notonagoro, *Pemboekaan Oendang-Oendang Dasar 1945 (Pokok kaidah fundamentil Negara)*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1957, hlm. 27-28. Lihat pula Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif,* Aksara Baru, Jakarta, 1977, hlm. 14. Namun begitu, meski kedaulatan rakyat adalah kerakyatan, tapi tidak selamanya berarti demokrasi. Lihat Bagir Manan, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945", *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, catatan kaki No. 48., hlm. 37. Lihat Pula Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia,* Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 11.

[28] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, Cetakan Pertama, 2003, hlm. 24.

[29] Membicarakan kedaulatan rakyat, berarti membicarakan mengenai konsep kekuasaan tertinggi dalam negara. Periksa Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan 1999-2002,* "Buku II, Sendi-sendi Fundamen Negara", Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 53.

harus diurus dan diatur sendiri oleh masyarakat,[30] dan pelaksanaannya dilakukan secara demokratis.[31]

Seiring dengan perkembangan pemikiran dan konsep, demokrasi pun mengalami perkembangan pemikiran dan konsep.[32] Di antaranya seperti dijumpai dalam rumusan *Declaration of Independence*, mengartikan demokrasi *"as a government of the people, by the people, and to the people"*.[33] Suatu pemerintahan yang sengaja diselenggarakan oleh dan bersama-sama dengan rakyat,[34] atau pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai hulu sekaligus muaranya.[35]

---

[30] Raja Edward ke-II yang berkuasa di Inggris antara tahun 1307 – 1327 pernah mengatakan bahwa "apa yang mengenai sekalian orang, harus disetujui oleh sekalian orang, dan ditempatkan dalam undang-undang yang dibuat parlemen". Lihat Sunario, *Sistem Parlementer, Sistem Partai, dan Sistem Pemilihan,* Tintamas, Jakarta, 1950, hlm. 15. Sementara itu, dikatakan pula bahwa "Pemerintahan rakyat membawa tanggungjawab kepada segala golongan dalam menentukan nasibnya sendiri". Lihat Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita, Pikiran-pikiran Tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat,* Sega Arsy, Bandung, 2008, hlm. 90.

[31] Meski demokrasi dianggap sebagai corak pemerintahan terbaik di antara corak pemerintahan yang ada, tapi yang pasti, demokrasi itu selain memiliki ambiguitas pemikiran dan pemahaman, juga tidak serta merta menjamin suatu pemerintahan dilaksanakan secara demokratis. Ambiguitas itu didekatkan dengan mengukur baik buruknya demokrasi dari sisi kesejahteraan rakyat. *Pertama,* sepanjang demokrasi hanya berbicara proses menyangkut keterlibatan rakyat dalam menentukan kebijakan publik, tapi terlepas dengan kesejahteraan rakyat, sehingga menjadi otoriter, dan itulah seburuh-buruknya demokrasi. *Kedua,* meskipun pemerintahan yang ada menunjukan otoriter, tapi jika semua kegiatan kenegaraannya berorientasi pada upaya membangun kesejahteraan rakyatnya, itu adalah negara demokrasi yang sesungguhnya. Lihat Mahfud MD., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 51.

[32] Meski demikian, "sifat dan tujuan demokrasi tidak berubah yakni menegakkan kepentingan bersama dan menjaga equilibrium sosial dalam suatu komunitas masyarakat negara". Sudjono Djojoprajitno, *Demokrasi Kita Ala Hatta Dalam Teori & Praktek,* LPPM Tan Malaka, Jakarta, 2008, hlm. 2.

[33] Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945,* Alumni, Bandung, 1983, hlm. 1. Mengenai apa makna di balik kata-kata pemerintahan rakyat di atas, selanjutnya dapat dibaca dalam Dede Rosyada *et.al. (ed), Civic Education: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani.* ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 111. Namun begitu, dengan mencermati pandangan Rousseau bahwa kalau demokrasi diartikan menurut kata-katanya, maka pemerintahan seperti itu tidak ada dan tidak akan pernah ada dalam kenyataan, karena bertentangan dengan kodrat alami yang wajar, jumlah rakyat yang banyak memerintah jumlah rakyat yang sedikit. Lihat Jean Jacques Rousseau, *Kontrak Sosial,* Alih Bahasa Sumardjo, Erlangga, Jakarta, 1947, hlm. 57. Maurice Duverger, *Teori dan Praktek Tata Negara,* Terjemahan Suwirjadi, Pustaka Rakyat, Jakarta, 1961, hlm. 7.

[34] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Cetakan Kedua, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 70.

[35] Dahlan Thaib, Konsepsi ..., *op.cit.*, hlm. 14. Dalam hubungan ini S.E. Finer menentukan ada tiga karakter pemerintahan berkedaulatan rakyat, sebagai pemerintahan yang: (a)

Sebagai bentuk keumuman negara modern, konsep kedaulatan rakyat[36] juga dijumpai dalam UUD 1945.[37] Namun begitu, tidak dalam pengertian sebagai konsep yang baru lahir tahun 1945. Konsep kedaulatan rakyat (di) Indonesia – demikian dikemukakan Jimly Asshiddiqie–"telah menjadi topik dan polemik intelektual di antara para pejuang pergerakan kemerdekaan di sekitar dekade tahun 1930-an", melengkapi perdebatan dan diskusi orang tentang sejumlah konsep ketatanegaraan modern lainnya, seperti konsep negara hukum *(rechtsstaat,* atau negara hukum *(the rule of law),* dan konsep Hak Asasi Manusia (HAM).[38]

Karena itu, ketika bangsa Indonesia menentukan politik negara kedaulatan rakyat, tidak diniatkan untuk berhadapan dengan kesulitan pemahaman, terutama di antara para perumus dan penyusun UUD 1945, melainkan lebih didasarkan pada kemapanan pemahaman konsep kenegaraan yang dipilih.

Secara formal, gagasan kedaulatan rakyat ini pertama kali dijumpai dalam naskah Piagam Jakarta[39] yang kemudian menjadi Pembukaan UUD 1945 yang

---

memiliki kekuasaan terbatas atau dibatasi; (b) mengakui kemajemukan masyarakat (pluralistik); dan (c) mewujudkan toleransi dalam peri kehidupan bernegara dan bermasyarakat." Lihat, S.E. Finer, *Comparative Government,* Pinguin Books, London, 1978, hlm. 64-65.

[36] Dalam perbendaharaan agama Islam, kedaulatan rakyat diterjemahkan dari kata "Uli al Amri", yang derajat ketaatan kepadanya setingkat di bawah ketaatan kepada Rasulullah. Zainal Abidin Ahmad, *[membangun] Negara Islam,* Pustaka Iqra, Yogyakarta, 2001, hlm. 65. M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an: Tafsir Maudhu'i atas Pelbagai Persoalan Umat,* Mizan, Cetakan VIII, Bandung, 1998, hlm.427.

[37] Setelah Perubahan Keempat tahun 2002, nama resmi UUD ini disebut "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", yang kalau disingkat menjadi "UUDNRI Tahun 1945". Dalam tulisan ini, dengan tidak bermaksud menafikan nama resmi di atas, sekaligus dalam rangka kemudahan penulisan singkatan dan pemahaman yang sudah membumi, penulis akan tetap menggunakan singkatan populer UUD 1945, yang maksudnya sama dengan nama resmi di atas.

[38] Jimly Asshiddiqie, Gagasan ..., *op.cit.*, hlm. 2-3. Konsep negara hukum dan HAM, sudah dibicarakan orang jauh sejak abad 17. Bahkan labih tua lagi sejak zaman Plato menulis nomoi, sekitar 300 tahun sM. Meski di situ masih dalam konsep negara hukum yang sederhana. Tentang HAM juga lebih tua, yaitu sudah dipikirkan oleh John Locke. Tapi untuk konsep negara hukum modern, gagasan negara hukum dan HAM memang baru menjelang pertengaahan abad 20.

[39] Gagasan kedaulatan rakyat dalam tata negara Indonesia, telah muncul pada sidang pertama BPUPKI 29 Mei s.d. 1 Juni 1945. Tapi diformalkan sebagai gagasan kenegaraan memang

berisi prinsip-prinsip atau pokok-pokok terpenting kenegaraan.[40] Pada Alinea[41] Keempat Pembukaan UUD 1945, dijumpai untaian kalimat:

> "..., maka disusunlah Kemerdekaaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang ber-*kedaulatan rakyat* dengan berdasar kepada Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia." (kursif – penulis)

Isi alinea keempat ini merupakan intisari[42] dari seluruh isi Pembukaan UUD 1945 sebagai cerminan dari berbagai nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia.[43] Di dalamnya antara lain memuat dasar filosofis negara Indonesia berupa rumusan sila-sila Pancasila,[44] sebagai kristalisasi nilai-nilai luhur bangsa Indonesia; tujuan dan tugas pemerintahan negara; termasuk kedaulatan rakyat.[45]

---

setelah dimuat dalam Piagam Jakarta, yang oleh Endang Saefuddin Anshari, disebut sebagai Naskah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia. Lihat dalam tulisannya, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949)*, Gema Insani Press, Jakarta, 1997, hlm. 29-30. Selanjutnya, Piagam Jakarta ini harus dianggap sebagai naskah formal pertama, karena dilahirkan dari kesepakatan yang dicapai oleh Panitia 9 bentukan BPUPKI yang juga merupakan badan formal pertama yang merealisasikan gagasan kemerdekaan Indonesia. Memang rumusan sila-sila Pancasila yang formal diakui adalah yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan merupakan bagian dari UUD 1945. Lihat Nugroho Notosusanto, *Naskah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang Otentik*. Balai Pustaka, Jakarta, Cetakan kedua, 1979.

[40] Notonagoro, Pemboekaan ..., *op.cit.*, hlm. 4.

[41] Notonagoro tidak menyebut alinea sebagaimana pemahaman umum yang berlaku, tapi menggunakan sebutan bagian. Sebutan itu dijumpai dalam uraian kalimat: "Susunan Pemboekaan terdiri atas empat *bagian*. Bagian pertama, bagian ke ..., dan bagian keempat yang mengikrarkan pernyataan pembentukan Pemerintah Negara dengan dasar kerohanian negara yang lazimnya disebut Pantjasila". *Ibidem*

[42] Menurut Notonagoro, bukan hanya kedaulatan rakyat yang kategoris urgen bagi negara, melainkan termasuk keseluruhan naskah Pembukaan UUD 1945 itu adalah urgen, karena merupakan *Staatsfundamentalnorm* negara Republik Indonesia. *Ibid*, hlm. 27.

[43] Wheare menyebutnya *"is indeed the resultant of a parallelogram of forces –political, economic, and social – which operate at the time of its adoption"*. (UUD itu berisi rekaman berbagai kekuatan dan peristiwa yang terjadi pada saat UUD itu ditetapkan). K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, 1966, hlm. 67.

[44] Sebutan Pancasila sebagai sebuah nama dari kumpulan nilai-nilai filosofis bangsa Indonesia ini, untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Soekarno pada Sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945, yang dalam beberapa waktu kemudiannya sering disebut sebagai hari lahir Pancasila. Lihat keterangan lengkapnya dalam Mohammad Yamin, *op.cit.*, hlm.78.

[45] Menurut Padmo Wahyono, pemuatan konsep kedaulatan rakyat dalam sistem tatanegara Indonesia, merupakan suatu keharusan sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia,

Namun jika dibaca secara seksama, selain ajaran kedaulatan rakyat, Indonesia juga menganut ajaran kedaulatan Tuhan, ajaran kedaulatan hukum, dan ajaran kedaulatan negara.[46] Namun oleh Jimly dikatakan, bahwa kedaulatan negara sudah selesai dengan keberadaan negara Indonesia; kedaulatan hukum juga sudah selesai dengan ditetapkannya UUD 1945; dan kedaulatan Tuhan sudah dinyatakan secara jujur dalam Alinea Ketiga Pembukaan UUD 1945. Akhirnya pilihan jatuh pada kedaulatan rakyat.

Gagasan kedaulatan rakyat ini kemudian dituangkan secara normatif ke dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2), yang menentukan bahwa:

> "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Penempatan prinsip kedaulatan rakyat, baik dalam Pembukaan UUD 1945 maupun dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) di atas, menunjukkan secara jelas bahwa para *founding fathers*[47] negara ini, telah secara sadar dan sengaja menempatkan

---

berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Lebih jauh dijelaskan, bahwa prinsip kedaulatan rakyat ini harus menjelma dalam kedaulatan hukum yang menjadi dasar dari prinsip negara berdasarkan atas hukum, yakni hukumlah yang memerintah dalam negara. Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia,* Academica, Jakarta, 1980, hlm. 11-15.

[46] Ajaran kedaulatan Tuhan dinyatakan secara tegas dalam alinea ketiga Pembukaan, dalam kalimat "Atas berkat Rahmat Allah ...". Begitu juga mengenai ajaran kedaulatan negara yang dimuat dalam alinea keempat, dalam anak kalimat "negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan ... ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial". Berbagai ajaran kedaulatan di atas, meliputi kedulatan internal dan kedaulatan eksternal. G.S. Diponolo, *Ilmu Negara,* Jilid 1, Balai Pustaka, Jakarta, 1975, hlm. 130. Sementara kedaulatan hukum dapat ditelaah dalam tengah-tengah alinea keempat, yang menyatakan "Kemudian dari pada itu, ... maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu *Undang-Undang Dasar* Negara Indonesia, yang terbentuk ...".

[47] Untuk maksud yang sama, setidaknya dijumpai tiga sebutan berikut: *the founding fathers* (bapak-bapak pendiri); *the founding peoples* (para pendiri); *the founding lesders* (para pendiri negara). Dalam hubungan ini menurut Moh.Mahfud M.D., sebutan-sebutan itu tidak begitu penting, tapi sejalan dengan Satjipto Rahardjo lebih menyukai sebutan *the founding peoples* dari pada *the founding fathers*, dengan alasan karena mereka yang terlibat dalam menyusun rancangan Pembukaan dan UUD 1945 dahulu itu, bukan hanya kaum laki-laki, tetapi juga kaum perempuan. Lihat Moh. Mahfud M.D., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi,* LP3ES, Jakarta, 2007, catatan kaki Nomor 4, hlm. xiv. Sementara Jimly Asshiddiqie

rakyat pada tempat tertinggi dalam percaturan kehidupan kenegaraan. Atau secara sederhana, konsep kedaulatan rakyat itu hendak menjelaskan bahwa yang berhak menentukan warna kehidupan ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945, adalah rakyat Indonesia. Artinya, negara ini diperintah oleh kemauan rakyat yang tertinggi.[48]

Persoalan yang dihadapi kemudian adalah bagaimana cara kemauan rakyat yang tertinggi itu, menyatakan kehendaknya dalam negara bangsa *(nation state)*,[49] yang tidak lagi berupa negara kecil, rakyat sedikit, dan urusan negara bersifat homogen, sehingga memungkinkan kedaulatan rakyat atau demokrasi dijalankan secara langsung *(direct democracy)*. Negara bangsa adalah konsep negara terbalik dari negara dengan demokrasi langsung. Negara bangsa adalah negara dengan wilayah atau teritorial yang luas, jumlah rakyat yang banyak, dan berbagai urusan negara dan kemasyarakatannya yang cenderung heterogen, maka memerlukan mekanisme yang juga berbeda. Untuk itu, pilihan efektif di antara keduanya adalah, kedaulatan rakyat harus dilaksanakan melalui perwakilan *(representatives democracy* atau *representatives government)*. Artinya, harus menghadirkan dan mengadakan orang-orang yang akan menjadi anggota badan perwakilan, dengan cara-cara yang mencerminkan kedaulatan rakyat.

Berdasarkan uraian di atas, ada dua hal yang penting dielaborasi terkait mekanisme mewujudkan kedaulatan rakyat, yaitu: *pertama,* menyangkut prosedur

---

menyebutnya*"the founding leaders"* (para pendiri negara). Lihat Kata Pengantar Ketua Mahkamah Konstitusi, Naskah ... Buku II, Sendi-sendi/Fundamen Negara, *op.cit.*, hlm. xiii.

[48] Lihat di antaranya seperti yang diatur dalam Pasal 34 K.RIS 1949; Pasal 35 UUDS 1950. Termasuk dalam UDHR (Piagam Hak Asasi Manusia Sedunia) pun, pengaturan seperti itu dijumpai dalam Pasal 23 ayat (2).

[49] Uraian lebih lanjut tentang negara bangsa *(nation state)*, dapat dibaca dalam Aidul Fitriciada Azhari, *Rekontruksi Tradisi Bernegara Dalam UUD 1945*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 12.

dan proses formal menghasilkan wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan untuk menyalurkan aspirasi dan kehendak rakyat yang tertinggi; *kedua*, menyangkut mekanisme substansial atau cara-cara kerja para wakil itu dalam badan perwakilan. Hal ini penting ditegaskan, karena, baik secara formal, belum tentu linier dengan kebaikan secara substansial. Begitu pula sebaliknya.

Telah menjadi kesepakatan umum, bahwa mekanisme formal mewujudkan kedaulatan rakyat, khususnya dalam negara bangsa adalah melalui pemilihan umum (pemilu) yang dilaksanakan secara langsung dan bebas *(free election)*.

Suatu pemilu dianggap bebas, jika diselenggarakan dengan berpijak pada prinsip-prinsip kedaulatan rakyat berdasarkan asas: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (disingkat Luber-Jurdil).[50] Hal itu diperlukan, agar pemilu benar-benar menjadi sarana mewujudkan asas politik negara kedaulatan rakyat,[51] ke dalam kekuasaan negara melalui orang-orang yang dipilihnya, baik di lingkungan legislatif maupun di eksekutif.[52] Hal itu sejalan dengan pengertian pemilu, yang di antaranya dijumpai dalam UU Nomor 15 tahun 1969, yakni:

> "sebagai sarana yang bersifat demokratis, untuk membentuk sistim kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang digariskan oleh Undang-Undang Dasar. Kekuasaan negara yang dilahirkan melalui pemilu, adalah kekuasaan yang lahir dari

[50] Pengaturan tentang pemilu ini dimuat dalam BAB VIIB, Pasal 22E ayat (1)UUD 1945 setelah Perubahan Ketiga tahun 2001. Dalam ketentuan itu ditentukan bahwa "Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali". Selama ORBA, asas pemilu terbatas pada LUBER, dan hanya dijumpai dalam peraturan setingkat UU, yaitu UU Nomor 15/1969 tentang Pemilihan Umum, yang diubah terakhir dengan UU Nomor 1 Tahun 1985. Pasal 1 ayat (2) undang-undang ini menyebutkan: "Pemilihan Umum diselenggarakan berdasarkan Demokrasi Pancasila dengan mengadakan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia", disingkat Luber.

[51] Notonagoro, Pemboekaan ..., *Loc.cit.*

[52] Umumnya pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota badan perwakilan, dan itulah yang dilakukan di Indonesia selama ini. Sementara untuk mengisi jabatan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden), sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, dilakukan oleh MPR. Baru setelah perubahan UUD 1945 di era reformasi, maka mulai pemilu 2004, Presiden dan Wakil Presiden, dipilih langsung oleh rakyat.

bawah menurut kehendak rakyat dan dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistim permusyawaratan perwakilan".[53]

Karena itu, terlepas dari UU Nomor 15 tahun 1969 dilahirkan oleh rezim Orba, yang kemudian ditumbangkan oleh rezim reformasi 1998, tapi sebatas rumusan pemilu tersebut, sejalan dengan konsep kedaulatan rakyat yang dikehendaki UUD 1945, yakni dilakukan untuk membentuk pemerintahan yang demokratis. Membentuk kekuasaan negara yang menjunjung tinggi harkat dan martabat warga negara di dalam negaranya sendiri dan di tengah-tengah komunitas bangsa di dunia.

Itulah sebabnya, seluruh jenis[54] undang-undang pemilu Indonesia yang lahir kemudian, mencantumkan dengan tegas bahwa pemilu itu merupakan sarana mewujudkan kedaulatan rakyat Indonesia. Dalam UU Nomor 3 tahun 1999 sebagai UU Pemilu pertama pasca UU Nomor 15 tahun 1969, merumuskan pemilu sebagai:

"sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945".[55]

Selanjutnya dalam UU Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, juga dirumuskan senada, yakni:

"Pemilu secara langsung oleh rakyat, merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat, guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945".[56]

---

[53] Pengertian di atas, dijumpai dalam Penjelasan Umum angka 1. Dasar Pemikiran UU Nomor 15 tahun 1969, tentang Pemilu Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan.

[54] Setidaknya saat ini ada tiga jenis UU pemilu di Indonesia, yaitu UU tentang pemilu legislatif; UU pemilu Presiden dan Wakil Presiden; dan UU pemilihan kepala daerah.

[55] Lihat Konsiderans huruf a, dan Pasal 1 angka 2 UU Nomor 3 tahun 1999.

[56] Rumusan ini dijumpai dalam konsideran UU Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Lihat juga dalam UU Nomor 23 tahun 2003, konsiderans huruf a, dan Pasal 1 angka 1.

Dalam sejarah tata negara Indonesia sejak kemerdekaan tahun 1945, pemilu pertama baru terlaksana tahun 1955, di bawah UUDS 1950. Pemilu tahun itu, diselenggarakan berdasarkan UU Nomor 7 tahun 1953, untuk memilih anggota DPR dan anggota Konstituante.[57] Pemilu anggota DPR, diselenggarakan pada tanggal 29 September 1955, dan pemilu anggota Konstituante diselenggarakan pada tanggal 15 Desember 1955.[58] Dua pemilu tahun 1955 ini, diakui banyak orang sebagai pemilu terdemokratis dari seluruh pemilu yang terselenggara di Indonesia.[59] Itu artinya, pemilu-pemilu selebihnya, yang kebanyakan dalam kerangka UUD 1945, tidak termasuk kategori terlaksana secara demokratis.

Demokratisasi pemilu 1955 sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat, juga dinyatakan melalui ketentuan bahwa, seluruh rakyat Indonesia baik dalam kelompok besar maupun kelompok kecil, dijamin untuk memiliki wakil dalam badan perwakilan rakyat. Jaminan ini sebagai bentuk pengakuan yang sungguh-sungguh, kalau kedaulatan rakyat adalah kekuasaan rakyat yang tertinggi dalam negara.

Perhatikan selanjutnya ketentuan Pasal 58 UUDS 1950 yang berbunyi:

> "(1) Golongan-golongan ketjil Tionghoa, Eropa, dan Arab, akan mempunjai wakil dalam Dewan Perwakilan Rakjat dengan berturut-turut sekurang-kurangnja 9, 6, dan 3 Anggauta.

---

[57] Konstituante adalah badan pembuat UUD sebagaimana diatur dalam Pasal 134 UUDS 1950. Pemilu untuk anggota badan konstituante ini tujuan utamanya dalam rangka mengganti UUDS 1950 dengan UUD yang tetap.

[58] Efriza Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD: Menembus Lorong Waktu, Doeloe, Kini, dan Nanti,* Alfabeta, Bandung, Cetakan Kesatu, 2010, hlm.28.

[59] Di antaranya Bunyamin Alamsyah, *PEMILU Dalam Tata Hukum Islam dan Implementasinya di Indonesia,* BaticPress, Bandung, Cetakan I, 2010, hlm. 41.

(2) Djika djumlah2 itu tidak ditjapai dengan pemilihan menurut undang-undang termaksud dalam Pasal 57, maka Pemerintah Republik Indonesia mengangkat wakil-wakil tambahan bagi golongan-golongan ketjil itu. Djumlah Anggauta Dewan Perwakilan Rakjat sebagai tersebut dalam Pasal 56, ditambah dalam hal itu djika perlu dengan djumlah pengangkatan-pengangkatan itu".

Jaminan UUDS 1950 dalam menciptakan keseimbangan wakil minoritas di antara wakil mayoritas dengan pengangkatan di atas, tidak melunturkan tugas dan fungsi mereka sebagai wakil rakyat Indonesia. Juga pengangkatan itu tidak menciptakan eksklusivitas sebagai wakil rakyat minoritas. Mereka semua bekerja secara profesional sebagai wakil rakyat Indonesia.[60]

Ketentuan dan jaminan semacam di atas, tidak dijumpai pengaturannya dalam UUD 1945 maupun dalam undang-undang pemilu yang dimiliki saat ini. UUD 1945 juga UU tentang pemilu yang ada dan yang pernah ada, justeru nenegaskan bahwa jabatan-jabatan publik kenegaraan, harus dilakukan dengan dipilih secara demokratis.[61] Cara pengangkatan dianggap bertentangan dengan sebutan, misalnya Dewan Perwakilan Rakyat.[62] Itulah sebabnya, pemilu diyakini sebagai sarana "utama" implementasi kedaulatan rakyat, karena nyata merupakan sarana yang paling memungkinkan seluruh rakyat, atau setidaknya sebagian besar

---

[60] Hanya hasil pemilu tahun 1955, yang wakil rakyat terpilihnya benar-benar mewakili kepentingan rakyat pemilih *(constituent)*. Seperti nanti akan dijumpai dalam uraian-uraian selanjutnya, kalau anggota DPR dan anggota konstituante itu, benar-benar telah menempatkan diri sebagai wakil rakyat yang sesungguhnya. Malah sebagai akibat konsekwen menjadi wakil rakyat yang sesungguhnya itu, mereka mendapatkan pil pahit dengan pembubaran dan dibubarkan. DPR dibubarkan tahun 1960, sementara Konstituante dibubarkan pada 5 Juli 1959.

[61] Contoh di antaranya seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, dipilih secara demokratis".

[62] Cara pengangkatan bagi mereka yang duduk dalam badan perwakilan, pernah dipraktikan dalam UU Nomor 15 dan 16 tahun 1969. Di kedua UU ini, pengangkatan dilakukan untuk perwakilan dari ABRI pada waktu itu, yang mengemban dwi-fungsi, yaitu fungsi pertahanan dan keamanan (Hankam) dan fungsi sosial kemasyarakatan. Adanya fungsi sosial yang melekat seperti dua sisi dari satu mata uang, mereka tidak menggunakan hak pilih, tapi dijamin untuk memiliki wakil dalam BPR.

rakyat, terlibat dalam menentukan orang-orang yang akan mewakili kepentingannya dalam kekuasaan.[63] Pemilu yang demokratis merupakan sarana untuk menegakkan kedaulatan rakyat dan untuk mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, pemilu tidak boleh menyebabkan rusaknya sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.[64]

Padahal jika disandingkan dengan pemilu 1955, seluruh pemilu Indonesia yang terselenggara kemudian, pada dasarnya memiliki sejumlah kesamaan. Misalnya menyangkut sistem pemilu. Sejak pemilu pertama era Orba tahun 1971, sama-sama menerapkan sistem pemilu proporsional dengan sistem atau *stelsel* daftar.[65] Kalaupun ada perbedaan, itu dijumpai dari sisi modifikasi *stelsel* daftar. Pemilu 1955 sampai dengan pemilu 1999, menggunakan sistem proporsional dengan *stelsel* daftar tertutup. Maksudnya, untuk dapat menjadi caleg dan terpilih sebagai anggota legislatif dari suatu pemilu, sepenuhnya ditentukan oleh pimpinan parpol. Dapat dikatakan, tidak terdapat hubungan apa pun antara rakyat pemilih dengan caleg yang berkompetisi.[66] Rakyat pemilih hanya memilih nama atau tanda gambar partai. Tapi hasilnya memperlihatkan perbedaan yang signifikan.

---

[63] Pada dasarnya, dengan pemilu, semua warga negara, kecuali karena dilarang oleh UU, memiliki kesempatan yang sama untuk terlibat dalam menentukan mereka yang akan duduk dalam badan perwakilan, baik keterlibatannya sebagai pemilih maupun sebagai yang akan dipilih. Inilah yang dijamin oleh Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, bahwa "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".

[64] Penjelasan Umum angka 1, UU Nomor 15 tahun 1969. Adapun sendi pokok kehidupan negara, yang oleh Bagir Manan lebih ditekanan pada sendi penegakan hukum, yang meliputi: sendi negara berdasarkan atas hukum, sendi negara berkonstitusi, sendi kesejahteraan umum, sendi penyelenggaraan pemerintahan berdasar AAUPL, dan sendi kerakyatan dan demokrasi sendiri. Bagir Manan, Teori dan ..., *op.cit.*, hlm. 244 dst.

[65] Istilah *stelsel* daftar, dijumpai dan dianut oleh UU Nomor 15 tahun 1969. Lihat dalam Penjelasan Umum angka 4. Sistem pemilihan.

[66] Kalau ada yang menyatakan terjadi kompetisi di antara caleg, sebetulnya itu hanya basa basi politik, sebab yang sesungguhnya berkompetisi dalam pemilu. adalah parpol sebagai pihak yang ditetapkan sebagai peserta pemilu.

Sementara sejak pemilu 2004 sampai sekarang, mulai diterapkan sistem proporsional dengan modifikasi *stelsel* daftar terbuka *(open list stelsel)*. Dalam sistem ini, rakyat selain memilih tanda gambar partai, juga sekaligus memilih nama orang yang ada dalam daftar itu. Artinya, dalam sistem proporsional dengan modifikasi terbuka, para pemilih ikut memilih dan menentukan caleg yang diinginkannya untuk dipilih dan terpilih dalam pemilu.[67]

Adapun perbedaan selanjutnya menyangkut asas pemilu. Dalam seluruh pemilu di era Orba, didasarkan pada asas luber.[68] Sementara sejak era reformasi, seluruh pemilu yang ada, disandarkan selain pada asas luber juga ditambah dengan asas jujur dan adil (jurdil), sehingga asas pemilu seluruhnya adalah luber-jurdil.[69] Sementara itu pula, asas jujur dan adil (jurdil), sebenarnya sudah dikenal dan dipraktikkan dalam pemilu pertama tahun 1955.[70]

Namun ternyata, mengembalikan asas jurdil tidak menjamin pelaksanaan pemilu yang mampu mewujudkan kedaulatan rakyat. Malah sebaliknya, banyak menimbulkan kekecewaan pada masyarakat. Kekecewaan muncul dalam berbagai hal. Mulai dari terjadinya pengkotakan anggota DPR ke dalam koalisi, yang jelas

---

[67] Namun dalam praktik yang terjadi, sistem terbuka ini belum terlaksana secara penuh. Dalam seluruh pemilu, khususnya legislatif tahun 2004, 2009, dan 2014, masih banyak pemilih yang memilih nama partai tanpa memilih nama calon. Pilihan seperti ini, menunjukkan bahwa rakyat masih menyerahkan kedaulatannya kepada pimpinan partai. Ditambah lagi, sejumlah caleg yang dipilih dalam pemilu, banyak yang tidak berasal dari daerah pemilihan yang bersangkutan.

[68] Penjelasan Umum angka 3, UU Nomor 15 tahun 1969.

[69] *Infra*, Catatan kaki Nomor 49, hlm. 12. Tapi secara formal asas jurdil ini mulai diperkenalkan dan "dipraktikan" dalam pemilu pertama di era reformasi tahun 1999. Asas ini dimuat dalam UU Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Pasal 1 angka 2.

[70] Dalam UUDS 1950, Pasal 35 dinyatakan bahwa "Kemauan Rakjat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinjatakan dalam pemilihan berkala jang *djudjur* dan jang dilakukan menurut hak pilih jang bersifat *umum* dan *berkesamaan*, serta dengan pemungutan suara jang *rahasia* ataupun menurut tjara jang djuga mendjamin *kebebasan* mengeluarkan suara" (kursif-penulis). Dari ketentuan itu jelas, pemilu 1955 dilaksanakan dengan asas luber-jurdil. Dalam hemat penulis, prinsip adil dimaknakan dari sifat *"berkesamaan"*, yakni semua orang dan parpol peserta pemilu tahun 1955, mendapatkan perlakuan yang sama dari pemerintah dan penyelenggara pemilu. Inilah pula yang disebut asas adil dalam pemilu sejak era reformasi.

tidak mengedepankan fungsi perwakilan rakyat.[71] Dalam koalisi, anggota DPR bukan lagi sebagai wakil rakyat, tapi lebih mengedepankan sebagai wakil partai koalisi. Artinya, dalam pundak anggota badan perwakilan itu, terbebankan fungsi dan peran ganda. Untuk hal ini, Anas Urbaningrum ketika menanggapi hasil pemilu 2004, bahwa kelemahan mendasar badan perwakilan Indonesia, adalah kurangnya hubungan dan kepedulian kepada rakyat pemilih. Model perwakilan seperti ini, dinyatakan Anas sebagai "badan perwakilan di Indonesia itu berkelamin ganda, antara menjadi wakil rakyat dengan wakil partai".[72]

Kekecewaan lainnya, muncul terkait banyaknya anggota DPR, dan juga anggota DPRD, terlibat dalam kasus kejahatan korupsi.[73] Tindakan koruptif wakil rakyat, baik di DPR maupun di DPRD,[74] ternyata merambat juga masuk ke ruang-ruang eksekutif dari pusat[75] sampai daerah.[76] Bahkan menjalar pula ke lingkungan kekuasaan kehakiman.[77] Padahal, harapan rakyat kepada setiap pejabat publik yang dihasilkan dengan pemilihan, justeru akan terhindarkan dari perbuatan-perbuatan tidak terpuji seperti itu. Ternyata harapan itu, tidak menjadi kenyataan.

---

[71] Lebih nyata lagi adalah hasil pemilu legislatif 2014 yang lalu, anggota DPR secara mencolok mengkotakkan diri ke dalam Koalisi Merah Putih (KMP) dan Koalisi Indonesia Hebat (KIH).

[72] Kompas, 23 Mei 2004, hlm. 6.

[73] Data yang diperoleh dari survei Transparansi Internasional dan menyebarnya lewat Blackberry Messenger (BBM), sampai dengan 18 Maret 2014, telah terseret 49 orang. **http://www.merdeka.com/politik/ini-daftar-anggota-dpr-terseret-korupsi-10-tahun-terakhir.** html, diunduh, 15-12-2014. Terhadap data di atas, nampaknya akan berubah signifikan, karena masih banyak nama lain belum masuk dalam daftar tersebut.

[74] Dikatakan sejak pemilu 2004 sampai saat ini, hampir 3000 anggota DPRD Provinsi, DPRD kabupaten/kota terjerat kasus hukum (korupsi). **http://www.republika.co.id/ berita/nasional/hukum/13/02/28/miwn2j-hampir-3000-anggota-dprd-terjerat-hukum**, diunduh, 15-05-2015.

[75] Terdapat sejumlah menteri yang terbukti terlibat kejahatan korupsi.

[76] Untuk kasus kepala daerah yang terlibat korupsi, mencapai sekitar 70% dari 291 kasus yang ditangani KPK. *Ibid*, catatan kaki Nomor 74 dan Nomor 73.

[77] Praktik "mafia" peradilan, tidak hanya melibatkan hakim yang melakukan korupsi dan penyuapan, jual beli perkara, juga pemalsuan putusan hakim yang dilakukan oleh orang dalam, seperti panitera, dan pejabat struktural lainnya.

Ketidaknyamanan akibat dua keadaan di atas, juga diperparah lagi oleh sisi substansi, terkait dengan cara kerja wakil rakyat dalam badan perwakilan. Sudah menjadi pengetahuan dan kesadaran bersama bangsa Indonesia, bahwa demokrasi Indonesia itu dibangun di atas fondasi sila keempat Pancasila "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan". Artinya, wakil rakyat yang terpilih dari pemilu, harus bekerja bermusyawarah dalam badan perwakilan dengan dipimpin oleh sikap hikmat dan bijaksana.[78]

Bermusyawarah dengan sikap hikmat dan bijaksana, artinya melakukan diskusi dengan kedalaman dan kemahiran argumentasi, yang hasilnya akan diperoleh secara mufakat. Inilah yang dinyatakan Aidul Fitriciada Azhari,[79] bahwa musyawarah adalah tradisi bernegara dalam UUD 1945. Musyawarah adalah tradisi bernegara yang tidak ada aturannya, tapi sesuatu yang hidup dan dipraktikan selama berabad-abad oleh masyarakat Indonesia.[80]

Pikiran-pikiran seperti ini mengingatkan kembali dan membenarkan konsep kedaulatan rakyat yang dipikirkan Mohammad Hatta.[81] Menurut beliau,

---

[78] Untuk mekanisme kerja berdasarkan sila keempat ini, dijelaskan oleh Muhammad 'Imaduddin 'Abdulrahim, sebagai berikut: "kerakyatan" berarti kepentingan rakyat, dalam arti segala kinerja negara dan pemerintah, mestilah ditujukan demi kepentingan rakyat yang terbanyak; "hikmah kebijaksanaan" adalah anugerah Allah termulia bagi mereka yang terpilih, karena berhasil menyeimbangkan di dalam dirinya nikmat iman dan nikmat ilmu secara dinamis, sehingga pantas disebut *"ulul albab"*; dilakukan dengan cara "musyawarah" yaitu berargumentasi berdasarkan prinsip *ulul albab*, sehingga hasil diskusi dan argumentasi, mendapatkan keputusan mufakat. Selanjutnya dijelaskan, bahwa dengan prinsip musyawarah, hikmat, dan bijaksana, Islam mengakui adanya kedaulatan rakyat, yang memungkinkan untuk membentuk derivasi hukum sebagai pelaksanaan dari sunnah Allah SWT. yang kebenarannya tidak dapat diragukan [al-Qur'an Surat Al-Baqarah (Q.S. 2:2)]. Lihat lebih lanjut, Muhammad 'Imaduddin 'Abdulrahim, *Islam Sistem Nilai Terpadu*, Gema Insani Press, Cetakan Pertama, Jakarta, 2002, hlm. 142 dst.

[79] Aidul Fitriciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, Genta Publishing, Cetakan pertama, Yogyakarta, 2014, hlm. 5.

[80] *Ibidem.*

[81] Mohammad Hatta, Demokrasi Kita: Pikiran ..., *op.cit.*, hlm. 32. Lihat juga dalam Mohammad Hatta, "Kumpulan Pidato III", disusun oleh I. Wangsa Widjaja dk., *Terbitan Khusus Satu Abad Bung Hatta*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. vii.

kedaulatan rakyat itu merupakan rekonstruksi tradisi demokrasi yang dipraktikkan masyarakat perdesaan di Indonesia. Kedaulatan rakyat dan demokrasi Indonesia, adalah praktik musyawarah untuk mufakat.[82]

Itu artinya, dalam demokrasi dan kedaulatan rakyat Indonesia, tidak bergantung pada suara mayoritas. Itu tampak dalam kedaulatan rakyat dan demokrasi desa, sebagai indentitas nasional bangsa Indonesia, yang unik dan menyediakan landasan budaya untuk membentuk kesadaran kolektif sebagai suatu bangsa, dan memberikan legitimasi politik untuk mendirikan suatu negara.[83] Dalam hubungan ini Bung Hatta menyampaikan uraian dan pandangannya, dengan kata-kata:

> "Kedemokrasian adalah keyakinan keadilan segenap bangsa Indonesia, bukan keyakinan impor cap *volkssouvereiniteit* atau lain, melainkan keyakinan Indonesia sejati. Keyakinan ini mesti menjadi semboyan segala partai-partai Indonesia, dan mesti menjadi dasar susunan Indonesia Merdeka yang akan datang". [84]

Dalam pengertian, inilah penulis berdiri memahami kedaulatan rakyat dan demokrasi di Indonesia menurut UUD 1945. Demokrasi yang mengajarkan musyawarah mufakat dengan pimpinan hikmat kebijaksanaan. Dapat dipastikan, cara-cara musyawarah seperti ini, memberikan jaminan *take and give* secara seimbang dari seluruh peserta musyawarah. Karena itu, kenyataan mayoritas-minoritas dalam kehidupan berbangsa di Indonesia saat ini, tidak dapat dipaksakan untuk secara linier menjadi mekanisme dan cara pengambilan

---

[82] Aidil Fitriciada Azhari, *op.cit.*, hlm. 26.
[83] *Ibid,* hlm. 13.
[84] Sugiarta Sriwibawa (*Pent.*) dkk., *Karya Lengkap Bung Hatta*, LP3ES, Cetakan I, Jakarta, 1998, hlm. 344.

keputusan demokratis, karena justeru cara itu bertentangan dengan cara dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan.

Di sinilah pandangan penulis berbeda dengan pandangan lain yang memberi tempat *one man one vote* sebagai cara mengakomodasi kehendak umum *(majority rule)* yang diasumsikan mencerminkan kehendak semua.[85] Asumsi itu tidak cukup kuat untuk dijadikan dasar dalam memberikan suatu pengertian *(begrif)*, terlebih *begrif* hukum. Dari kasat mata saja, *one man one vote* lebih menonjolkan ego individul dari pada kolektivisme yang menjadi ciri mandiri nilai sosial dan budaya bangsa Indonesia. Karena itu, bagaimana mungkin kumpulan suara dari mayoritas, harus diakui sebagai kehendak semua sekaligus sebagai kehendak umum. Tapi di tempat lain, diakui sendiri bahwa dalam kehendak semua belum tentu terdapat dan mencerminkan kehendak umum.[86] Oleh karena itu, kalau pun terpaksa menempuh mayoritas-minoritas, maka suara minoritas sekali pun, tetap merupakan cerminan kehendak umum sekaligus kehendak semua.[87] Hal itu karena dalam musyawarah mufakat, yang dijadikan dasar pengambilan keputusan, sudah final dalam pilihan yang mengandung kebenaran yang tidak dapat dibantah oleh pendapat semua sebagai bentuk pendapat umum.[88]

---

[85] Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-2, Jakarta, 2012, hlm. 50.

[86] *Ibidem.*

[87] Perhatikan ketika PPKI untuk pertama kalinya memilih Presiden dan Wakil Presiden tanggal 18 Agustus 1945, Soekarno dan Hatta hanya diusulkan oleh satu orang Oto Iskandar Dinata, tapi usul itu diterima secara aklamasi oleh seluruh anggota PPKI. Itu semua terjadi, karena seluruh proses sebelumnya, merupakan rangkaian musyawarah dalam segala hal, termasuk kemungkinan menjadikan Soekarno dan Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden di kemudian hari. Pikiran itu terbukti, dan dilakukan pada tanggal 18 Agustus 1945. Sebagai bahan pembanding makna pengambilan keputusan demokratis, telaah lebih lanjut Aidil Fitriciada Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Mumahmadiyah University Press, Surakarta, 2000, hlm. 115.

[88] Dalam hubungan ini penting dipahami cara-cara rakyat Amerika memberikan suara dalam pemilu, yang tidak pernah mencerminkan mayoritas hak pilih rakyat. Itu semua terjadi,

Kalau demikian, apa jaminannya bahwa suara minoritas tidak mungkin keliru sebagai pencerminan kehendak semua sebagai kehendak umum? Atau secara *a contrario*, tidak mungkinkah kehendak minoritas itu, memiliki linieritas dengan kebenaran dan kepatutan yang hidup dalam sanubari masyarakat? Dua pertanyaan itu memerlukan jawaban yang tidak sederhana, sebab ketika para *founding fathers, founding leaders,* dan *founding peoples* membentuk negara dan melengkapinya dengan UUD, tidak dijumpai ketentuan UUD 1945 yang dapat ditafsirkan sebagai dasar untuk mempraktikan suara mayoritas-minoritas. Tapi dengan musyawarah mufakat, kehendak semua dan kehendak umum itu menemukan bentuknya. Musyawarah dengan mufakat itu sifatnya *mutatis mutandis*, bak *two sides of one coin.*

Ketentuan yang ada dalam UUD 1945 tentang cara-cara mengambil putusan, adalah "suara yang terbanyak" seperti terdapat dalam ketentuan Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 6 ayat (2). Bukan "suara terbanyak". Memang kalau membaca ketentuan Pasal 37, dimungkinkan adanya putusan MPR dengan suara terbanyak ditentukan *(fixed majority).*[89] Tapi dalam membaca ketentuan ini, harus dalam rangka memahami asas *lex specialis derogat lege generali* dari ketentuan Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 6 ayat (2) di atas. Hanya harus juga diperhatikan secara seksama, bahwa mengubah UUD dalam Pasal 37 termasuk kategori *"special*

---

karena orang yang akan dipilih, sudah terpilih secara kualitatif melalui mekanisme penyaringan yang ketat oleh parpol, yang secara substansial bukan mustahil mengandung muatan musyawarah dan mufakat. Itulah yang dikenal dengan sebutan kaukus, atau pemilihan pendahuluan. Cara dan mekanisme inilah, yang tidak pernah dilakukan parpol-parpol di Indonesia.

[89] Dalam doktrin dan literature akademik, suara terbanyak dijumpai dalam tiga tipe, yaitu: suara terbanyak biasa *(simple majority)*. Syaratnya sederhana, yakni yang lebih banyak dari yang lain, itulah yang dianggap pemenang; suara terbanyak ditentukan *(fixed majority)*, seperti ⅔ atau ¾, dan sebagainya. Artinya, yang disebut pemenang adalah yang memeroleh angka-angka yang ditentukan itu; dan suara terbanyak mutlak *(absolute majority)*, yaitu ½ ditambah 1. Sri Soemantri, *Sistem Dua Partai*, Binacipta, Bandung, 1968, hlm. 7, 15.

convention", yang tentunya memerlukan prasyarat yang berat. Nampaknya, itulah yang dimaksud *special convention* Pasal 37, yakni menggunakan *fixed majority* khusus untuk mengubah UUD 1945.[90]

Sebagai *lex specialis,* menjadi kurang bahkan tidak tepat untuk ditarik sebagai gambaran adanya kehendak umum. Di situ lebih mencerminkan kehendak semua yang tergabung dalam mayoritas ⅔, tapi dapat dipastikan tidak menjadi kehendak umum. Lebih dari itu, ketentuan *lex specialis* ini hanya berlaku untuk pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh MPR terkait perubahan UUD. Sementara untuk kedaulatan rakyat yang dilakukan oleh badan atau lembaga negara lain,[91] terutama DPR, menjadi harus dipilih dan berlaku suara yang terbanyak atau musyawarah mufakat. Mekanisme ini harus dipilih, karena dalam diri-diri mereka terpikulkan suara kedaulatan rakyat, sebagai konsekwensi hasil pilihan kedaulatan rakyat dalam pemilu.

Karena itu menjadi tidak tepat, pandangan yang mengatakan kehendak umum haruslah kehendak mayoritas *(majority rule),* di balik pengakuan karena mayoritas itu sebagai norma prosedural kunci yang menjadi ciri tak terhindarkan dari eksistensi suatu tatanan politik demokrasi.[92]

---

[90] Menurut K.C. Wheare, suatu UUD yang jika cara mengubahnya tidak sama dengan cara mengubah atau membuat UU biasa, maka UUD itu memiliki kategori rigid. Pentingnya rigiditas UUD itu, agar tidak mudah diubah hanya karena hasrat atau nafsu politik kekuasaan yang ada.

[91] Dalam hemat penulis, ketentuan yang menegaskan kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR [Pasal 1 ayat (2)], itu bermakna *mutatis mutandis* bagi lembaga negara lainnya sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dalam tugas dan wewenangnya msing-masing. Sangat tidak mungkin menerima dan membenarkan argumentasi, kalau lembaga negara yang tidak disebut pelaksana kedaulatan rakyat, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat dengan sengaja melawan kedaulatan rakyat.

[92] Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi,* Bumi Aksara, Cetakan pertama, Jakarta, 2006, hlm 66. Khairul Fahmi, *op.cit.*, hlm. 50. Telaah lagi Aidil Fitriciada Azhari, Cara Pengambilan ..., *Infra,* catatan kaki No. 84, hlm. 21.

Sekedar mengenang kembali, bagaimana suara yang terbanyak ini pernah dicapai ketika untuk pertama kalinya bangsa ini memilih Presiden dan Wakil Presiden pada tanggal 18 Agustus 1945. Pada waktu itu, Presiden dan Wakil Presiden harus dan akan dipilih dengan suara yang terbanyak. Tapi Otto Iskandardinata memotongnya dengan mengusulkan secara aklamasi, dan hasilnya mufakat, Soekarno dan Mohammad Hatta terpilih secara aklamasi sebagai Presiden dan Wakil Presiden.[93]

Contoh praktik di atas, merupakan tradisi bangsa Indonesia dalam menjalankan kedaulatan rakyat dan demokrasi yang telah dipraktikkan jauh sebelum Jean Jacques Rousseau menggagas ajaran kontrak sosial yang dijadikan dasar demokrasi mayoritas dan metode palaksanaan kedaulatan rakyat dalam paham barat.[94]

Satu catatan penulis dituliskan di sini, bahwa antara praktik kedaulatan rakyat dan demokrasi desa dengan musyawarah mufakatnya, dengan tuntutan praktik suara terbanyak *(majority rule)* ala Jean Jacques Rousseau, memiliki rentang waktu yang amat panjang. Karena itu, sulit untuk menerima cara-cara suara terbanyak *(majority rule)* Jean Jacques Rousseau yang baru dituliskan tahun 1762,[95] untuk dipadu padankan dengan praktik kedaulatan rakyat dan demokrasi desa, yang ternyata telah ada jauh sebelum imperalisme Belanda berkuasa di bumi Indonesia.[96]

---

[93] Lihat Muhammad Yamin, Naskah ..., *op.cit.,* hlm.427.

[94] Khairul Fahmi, *op.cit.*, hlm. 50. Itulah yang kemudian oleh Barat, Rousseau dengan teori kontrak sosialnya adalah nabi dan kitab suci demokrasi Barat.

[95] Jean Jacques Rousseau, *op.cit.*, hlm. xiii.

[96] Dalam catatan yang ada, Belanda mulai menginjakkan kekuasaan imperialismenya di bumi Indonesia pada tahun 1618. Sementara, praktik demokrasi desa jauh lebih tua dari tahun itu.

Perlu dijadikan catatan di sini, bahwa kehadiran teori Rousseau dalam bangunan demokrasi, bukan sebagai *lex specialis* dari demokrasi desa di Indonesia. Hal itu karena dasar filosofis sosial budaya dalam masyarakat Rousseau dengan masyarakat yang berbeda. Bangunan demokrasi Rousseau adalah demokrasi liberal yang mengutamakan kebebasan individu untuk memperoleh hak-haknya sebagai warga negara. Sementara bangunan demokrasi desa, didirikan atas dasar kolektivisme.[97] Suatu anomali, dasar individualisme harus dipaksakan diterima dan berlaku dalam masyarakat yang hidup dan kehidupan sosial kemasyarakatannya kolektivisme.

Cara ini oleh Aidil Fitriciada Azhari[98] disebut metode "transplantasi", seperti diungkapkan Watson, yakni transplantasi hukum itu seperti halnya terjadi pada organ manusia, akan tumbuh pada sistem "tubuh" yang baru dan akan menjadi bagian dari "tubuh", jika bagian dari organ yang didonorkan, tidak memperoleh penolakan dari sistem kekebalan tubuh penerima donor.

Itulah sebabnya pula, maka dalam transplantasi hukum pun tidak dapat dilakukan dengan sekedar menyalin suatu prinsip, norma, aturan, atau standar dari satu sistem hukum suatu negara ke dalam sistem hukum negara lain, tanpa mempertimbangkan aspek-aspek non yuridis seperti sosial budaya, politik, struktur ekonomi, ideologi, atau bahkan latar geografis antara negara pendonor dengan negara penerima tranplantasi.[99] Mengesampingkan dengan sengaja aspek-aspek non yuridis ini, proses tranplantasi dapat menimbulkan penolakan dari

---

[97] Aidul Fitriciada Azhari, Rekonstruksi ..., *op.cit.*, hlm. 3 dst.
[98] *Ibid*, hlm. 17.
[99] *Ibidem.*

"sistem kekebalan" negara penerima, dan malah dapat menimbulkan berbagai macam masalah dan komplikasi pada negara penerima.[100]

Namun demikian, sebagai teori hal tersebut yang sah-sah saja. Biarkan teori itu hidup, tumbuh, dan berkembang, tapi tidak untuk memporakporandakan bangunan demokrasi negara lain, khususnya demokrasi Indonesia. Biarkan mekanisme demokrasi dengan suara terbanyak, diterapkan dalam demokrasi individualis mereka. Sementara itu, biarkan pula demokrasi Indonesia tumbuh dan berkembang menurut dasar kolektivisme yang diwujudkan melalui suara yang terbanyak atau musyawarah mufakat.

Barangkali, carut marutnya demokrasi Indonesia saat ini, bersumber karena terserabutnya demokrasi dan kedaulatan rakyat, musyawarah mufakat dari akar budaya bangsa Indonesia, kolektivisme, sekaligus melakukan transplantasi hukum dengan sengaja mengesampingkan "sistem kekebalan" demokrasi Indonesia dalam demokrasi desa.

Namun di balik itu semua, ada yang lebih menarik untuk dicermati, yakni pandangan sejumlah pakar demokrasi Barat yang bersikap, bahwa praktik demokrasi yang berkembang saat ini, tidak dan bukan merupakan "reinkarnasi" dari praktik demokrasi menurut ajaran Plato dan Aristoteles.[101] Demokrasi Barat yang selama ini dijadikan kiblat demokrasi oleh berbagai negara demokrasi lainnya, dinyatakan merupakan praktik demokrasi yang tumbuh dari bumi Eropa Barat yang mulai dipraktikkan sejak pertengahan abad ke-18, tepatnya tahun

---

[100] *Ibidem.*
[101] John Markoff, *op.cit.*, hlm. 30.

1762. Ini sejalan dengan pengakuan Barat sendiri, bahwa nabi dan kitab sucinya demokrasi, adalah J.J. Rousseau dengan buku Kontrak Sosial.[102]

Berdasarkan uraian di atas, makin menguatkan pendirian penulis bahwa kedaulatan rakyat dan demokrasi Indonesia, dibangun atas dasar filosofis masyarakat desa dan musyawarah mufakat sebagai soko guru demokrasi dalam bangunan besar negara Republik Indonesia. Karena demikian, maka mekanisme substansial kedaulatan rakyat dan demokrasi Indonesia, perlu dikembalikan kepada filosofis dasarnya, yakni suara yang terbanyak –bukan suara terbanyak– dengan mekanisme musyawarah untuk mufakat.

Dari uraian di atas, baik implementasi formal maupun implementasi substansial kedaulatan rakyat dan demokrasi yang dipraktikkan melalui pemilu di Indonesia selama ini, belum memperlihatkan praktik yang dikehendaki oleh UUD 1945. Artinya, praktik tersebut memberi gambaran, kalau pemilu Indonesia belum secara signifikan menghasilkan wakil dan lembaga perwakilan rakyat yang bekerja sesuai dengan tuntutan kedaulatan rakyat.

Menyadari kenyataan ini, perlu dilakukan pembenahan prosedur pemilu di sana sini. Setidaknya ada dua hal yang urgen untuk dilakukan pembenahan, yaitu mengenai sistem pemilu dan sistem kepartaian. Sistem pemilu dibenahi dalam bentuk diubah dari sistem proporsional dengan modifikasi daftar tertutup dan daftar setengah terbuka, menjadi sistem proporsional dengan modifikasi terbuka penuh. Bahkan di kemudian hari, perlu diganti secara signifikan dengan sistem pemilu distrik. Sementara pembenahan menyangkut sistem kepartaian, didorong

[102] Jean Jacques Rousseau, *op.cit.*, hlm. vii. Khairul Fahmi, *op.cit.*, hlm. 44-45.

untuk menuju penyederhanaan parpol menjadi sistem dua partai, sehingga dalam melakukan rekrutmen politik, parpol akan benar-benar memilih para calon yang berkualitas, berintegritas, dan komitmen dengan suara hati nurani rakyat.[103]

Pilihan menyangkut sistem pemilu proporsional daftar terbuka, banyak mengundang apresiasi dan pendapat positif dari kalangan masyarakat. Di antaranya dikatakan, sistem pemilu proporsional daftar terbuka, lebih moderat bagi pemilu .. Indonesia.[104] Sistem proporsional daftar terbuka, paling mencerminkan prinsip-prinsip pemerintahan demokrasi, sebab setiap suara disalurkan sesuai dengan kehendak pemberi suara tanpa melalui perantara.[105]

Karena itu, demi demokrasi dan kedaulatan rakyat, sistem pemilu proporsional daftar terbuka, perlu diterapkan secara konsisten, untuk memperbaiki dimensi akuntabilitas para wakil rakyat,[106] dan mendorong wakil rakyat bekerja maksimal untuk kepentingan rakyat. Menunjukkan akuntabilitas sebagai wakil rakyat, merupakan "modal" untuk dipilih kembali dalam pemilu berikutnya.[107]

Efek dari penyederhanaan parpol, akan memberi dampak positif bagi kehidupan kepartaian, karena sudah terbukti dengan sistem banyak partai, sangat tidak kompatibel dalam banyak hal, seperti: rendahnya produktivitas fungsi

---

[103] Sri Soemantri, Sistem Dua ..., *op.cit.*, hlm. 11.

[104] http://www.watchindonesia.org/7561/**sistem-pemilu-proporsional-daftar-terbuka-lebih-moderat?lang=ID**., diunduh, 15-12-2008.

[105] https://www.academia.edu/18551825/**Pembaharuan_Sistem_Pemilihan_Umum_Proporsional_Terbuka_Sebuah_Pemikiran_**, diunduh, 20-02-2016.

[106] Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *op.cit.*, hlm. 227.

[107] Menurut Jeirry Sumampow, perbedaan antara sistem proporsional terbuka dan tertutup, terletak dari kriteria kinerja wakil dalam badan perwakilan. Proporsional terbuka memberi nilai positif, karena akan mendorong wakil rakyat untuk bekerja secara maksimal, sebagai modal untuk terpilih. Tapi dalam sistem proporsional tertutup, keterpilihan menjadi wakil rakyat lebih karena pertimbangan jasa bagi partai. Banyak jasanya, akan terpilih, sedikit jasanya tidak akan terpilih. http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/02/09/o2abgt254-**sistem-proporsional-terbuka-dorong-caleg-bekerja-maksimal**, diunduh, 12-02-2016.

legislatif; disharmoni dengan sistem pemerintahan presidensial; juga menimbulkan persaingan antar calon legislatif secara individual; yang ini bertentangan dengan Pasal 23E ayat (3) UUD 1945, karena yang menjadi peserta pemilu adalah parpol, bukan perseorangan atau individual.[108]

Berdasarkan gambaran di atas, diharapkan pemilu sebagai sarana utama dan pertama mewujudkan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dalam negara bangsa, dapat dicapai. Pemilu dapat melahirkan wakil rakyat yang kompatibel dalam berbagai hal, dan berkiblat serta bertangungjawab kepada rakyat. Perbaikan sarana dan prasarana pemilu, sistem penyelenggaraan pemilu, dan berbagai instrumen lain dalam rangka menjamin terselenggara kedaulatan rakyat dalam negara seperti dijelaskan di atas, merupakan rangkaian yang tali temali dan satu kesatuan dengan berbagai konsep kenegaraan lainnya, seperti negara hukum dan negara berkonstitusi, negara demokrasi yang demokratis, dan negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM).

B. Perumusan Masalah Penelitian

Penelitian disertasi ini diletakan pada tiga masalah pokok, yaitu :

1. Apakah rumusan kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) baru, merupakan konsep kedaulatan rakyat yang dikehendaki para pembentuk UUD 1945?
2. Apakah pemilihan umum yang terselenggara, merupakan implementasi kedaulatan rakyat di Indonesia?

---

[108] https://uns.ac.id/id/uns-research/sistem-kepartaian-dan-sistem-pemilu-disharmoni.html, diunduh, 11-12-2012. Perlu diketahui, peserta pemilu individual itu, untuk memilih anggota DPD.

3. Prinsip-prinsip pemilihan umum bagaimanakah yang implementatif bagi kedaulatan rakyat?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam rangka mencapai tujuan:

1. Menemukan konsepsi kedaulatan rakyat yang dikehendaki para pembentuk UUD 1945.
2. Memperoleh gambaran konkret tentang pemilu Indonesia sebagai implementasi kedaulatan rakyat di Indonesia.
3. Menentukan model pemilihan umum yang implementatif bagi kedaulatan rakyat di Indonesia

Sejalan dengan tujuan penelitian di atas, hasil penelitian ini diharapkan berguna:

1. Secara teoretik, menemukan dasar-dasar pemahaman dan pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia, dalam rangka pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan ilmu hukum tata negara pada khususnya, terutama mengenai konsepsi hubungan kedaulatan rakyat dengan pemilihan umum.
2. Secara praktik, dapat dijadikan dasar pijakan oleh lembaga-lembaga negara khususnya lembaga penyelenggara pemilu, dalam menyelenggarakan pemilu sesuai dengan prinsip Indonesia sebagai negara demokrasi, negara hukum, dan negara berkonstitusi.

D. Kerangka Teori

Dalam konsep ketatanegaraan modern,[109] konsep kedaulatan rakyat sering linier dengan konsep republik dan demokrasi. Artinya, kalau suatu negara menganut ajaran kedaulatan rakyat sebagai cara menemukan asal usul kekuasaannya, maka di negara itu akan mengedepankan konsep republik yang cara berpemerintahannya demokratis.[110] Penegasan demokratis ini penting, karena tidak ada jaminan negara yang menyatakan demokrasi, secara linier pemerintahannya demokratis dan menjamin rakyatnya berdaulat dalam negara.[111]

Untuk memudahkan analisis dan uraian serta pemahaman "komprehensif" mengenai konsepsi kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 Baru (Pasca Perubahan Keempat),[112] pengkajian akan didasarkan pada teori-teori umum ketatanegaraan

---

[109] Konsep kenegaraan modern selalu dititimangsai pada sekitar abad ke-17 dengan ciri konsep kehidupan kekinian yang serba pragmatis, bebas, merdeka. Padahal kalau saja hendak jujur dan sebenar-benarnya, konsep kehidupan modern itu adalah konsep kehidupan Islam yang formalnya dilahirkan sejak abad ke-7, atau 10 abad sebelum bangsa barat menyebut kehidupan mereka modern. Kalau barat menentukan kriteria kehidupan kenegaraan modern itu dengan konsep *"good governance, egaliter, civil society"*, maka itu semua merupakan konsep dan praktik ketatanegaraan Islam yang dibangun dan membumi sejak masa pemerintahan Rasulullah di negara Madinatul Munawarah pada abad ke-7 itu. Artinya, konsep-konsep barat tersebut menjiplak seutuhnya dari Islam tapi diklaim sebagai konsep yang diciptakan barat. Ini bukti konkret kebenarn wahyu Allah SWT. tentang sikap Yahudi (barat) terhadap Islam, yang dalam firman-NYA menyatakan "Walan tardlo angkal Yahud wala nashoro, hatta tatabi'a milatahum". Qur-an Surat Al-Baqarah (Q.S. 2:120).

[110] Lihat *Infra,* catatan kaki Nomor 24 hlm. 5. Selanjutnya, secara konseptual kata demokratis merupakan substansi yang sesungguhnya dari demokrasi, sebagai pemerintahan *"of, by,* and *to the people,"* tidak lain adalah kedaulatan rakyat atau rakyatlah yang menentukan hitam putihnya praktik kenegaraan yang akan dan harus dijalankan dalam negara.

[111] Lihat Hendarmin Ranadireksa, *Amandemen UUD 1945 Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat,* Pancur Siwah dan Dyatama Milenia, Jakarta, 2002, hln. 114. Dikatakan rezim ORBA salah satu contohnya. Secara normatif menyatakan diri sebagai negara dengan demokrasi Pancasila, tapi hasil dari gerakan reformasi, justeru ORBA dinyatakan sebagai pemerintahan otoriter yang tidak memberikan tempat bagi rakyat untuk berdaulat. Banyaknya aktivis pro demorkasi, pro kedaulatan rakyat, bahkan setiap orang yang dalam berbagai aktivitasnya dipandang berseberangan secara politik dengan kebijakan rezim kekuasaan, berhadapan dengan kenyataan mendapat akibat fatal dalam berbagai bentuknya, seperti hilang bahkan dihilangkan secara paksa. Lihat dalam **http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_orang hilang_Indonesia,** diunduh, 15-05-2002.

[112] Dalam hemat penulis, ada baiknya peristiwa perubahan UUD 1945 ini diberi sebutan khusus "Empat Perubahan Pertama UUD 1945" *(The First Fourth Amandment of UUD 1945".*

yang dianut, khususnya dengan teori kedaulatan, teori negara hukum, dan teori konstitusi.[113] Di samping itu, hal yang tidak dapat dipungkiri dalam pengkajian keilmuan hukum, adalah bagaimana konsep Islam sebagai agama yang *rahmatan lil alamin*, mengakomodasi perkembangan konsep kenegaraan tentang kedaulatan, kedaulatan rakyat, dan demokrasi.

Ketiga atau keempat teori kenegaraan di atas, memiliki tali temali dan menciptakan sinergitas yang baik, dan merupakan satu kesatuan konsep dalam mewujudkan konsep negara Indonesia ke depan. Teori kedaulatan erat dengan kedaulatan rakyat, karena apapun yang dianggap berdaulat, selalu terkait dengan kedaulatannya itu sendiri, dalam hal ini rakyat. Teori negara hukum atau teori negara berdasarkan atas hukum, juga sangat terkait dengan teori kedaulatan rakyat. Esensi yang sesungguhnya dari hukum pada umumnya dan peraturan perundang-undangan pada khususnya, adalah kaidah-kaidah itu merupakan ekspresi dari kedaulatan rakyat.[114] Teori konstitusi atau teori negara berdasarkan konstitusi, merupakan ajaran utama dalam membangun ketatanegaraan yang demokratis *(constitutional democracy)* yang dicita-citakan, dengan menerapkan fungsi konstitusi membentuk pemerintahan dan kekuasaan negaranya yang

---

Istilah ini mengambil contoh dari sebelas perubahan pertama UUD Amerika Serikat 1787, yang dikenal dengan sebutan *"The First eleven Amandment"*. Rusli Iskandar, "Supremasi Parlemen Pasca Perubahan Keempat UUD 1945", *Syiar Madani,* Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unisba, Vol. VII. No.3, November 2005, hlm. 239.

[113] Bagir Manan menyebutkan dari ketiga sendi ini, dua di antaranya merupakan sendi utama penegakan hukum yang berkeadilan. Dua lainnya adalah "sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial, dan sendi penyelenggaraan pemerintahan menurut AUPP yang baik. Lihat Bagir Manan, Teori ..., *op.cit.*, hlm. 244 dst.

[114] Dikatakan konstitusi yang baik dan demokratis, adalah konstitusi yang dalam kata-katanya tertulis atau tergambarkan peran serta rakyat dalam melakukan arah dan tujuan bangsa, megawasi bergulirnya roda pemerintahan, termasuk dalam menilai kinerja yudikatif, yang arti dari kesemuanya itu adalah konstitusi yang menjamin kebebasan dan kemandirian pemerintahan melaksanakan kedaulatan rakyat dalam praktik bernegara. Hendarmin Ranadireksa. Amandemen ..., *op.cit.*, hlm.114-115.

dibatasi atau yang serba terbatas.[115] Pembatasan diperlukan, agar tindakan negara tidak melanggar kedaulatan rakyat, melainkan senantiasa berada dalam rangka melindungi rakyat.

Sementara itu, teori atau ajaran Islam tentang kedaulatan juga penting, karena bagi Indonesia, paling tidak terkait dengan sekurang-kurangnya tiga hal pokok, yaitu: *pertama,* sistem nilai Pancasila terpancar dari sila Ketuhanan Yang Maha Esa;[116] *kedua,* realitas sosial Indonesia sebagai negara Islam dilihat dari sisi jumlah penduduk mayoritas beragama Islam;[117] dan *ketiga,* disadari atau tidak, istilah kedaulatan merupakan terminologi yang dijumpai secara eksplisit dalam literasi bahasa Arab *(ad-dawlah)* sebagai bahasa Al-Quran, bahkan bahasa Allah untuk manusia, meski pengertiannya "tidak sama" dengan istilah kedaulatan dalam pengertian manusia (barat).[118] *Dawlah* dalam Islam adalah larangan tentang sesuatu, termasuk kekuasaan untuk secara tetap dijalankan oleh satu rezim. Karena itu, konsep *dawlah* diperkenalkan dengan tujuan "mempergilirkan"

---

[115] *"The objects of a constitution, in short, are to limit the arbitrary action of the government, to guarantee the rights of the governed, and to define the operation of the sovereign power"*. Secara sederhana, obyek konstitusi adalah untuk mencegah pemerintah melakukan kesewenang-wenangan, jaminan terhadap hak-hak yang diperintah, dan cara-cara melaksanakan kedaulatan. C.F. Strong, Modern ...., *op.cit.*, hlm. 12.

[116] Rumusan ke-Tuhan-an YME dalam sila kesatu Pancasila itu, makna esensialnya adalah ajaran tauhid yang terpancar dari Q.S. Al-Ikhlas (112). Lihat Asyhar Hidayat, *Hand Out Bahan Kuliah Pancasila dan UUD 1945*, Fakultas Hukum Unisba, 2008, Slide 9.

[117] Ciri sebutan Negara Islam lainnya, di antaranya: Islam diakui secara tegas sebagai ideologi negara dan mengunakan nama negara Islam. Namun demikian, esensi Negara Islam bukan pada formalisasi nama atau sebutan itu, tapi lebih pada isi dan dasar, serta cita-cita Islam yang diajarkan Nabi SAW. membumi dalam kehidupan keseharian. Zainal Abidin Ahmad, [membangun] ..., *op.cit.*, hlm. 3.

[118] Perlu diberikan satu catatan di sini terkait konsep kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam konsep Islam. Secara tegas, Islam tidak mengenal kedua konsep ketatanegaraan di atas. Tapi sebagai sebuah perkembangan pemikiran yang diterapkan oleh sebagian besar negara di dunia, kedua gagasan di atas oleh Abu A'la Al-Maududi dikonsepsikan sebagai sistem politik dalam pemerintahan Islam dengan mengintroduksi istilah *"theo-democracy"*. Bentuknya, perwakilan manusia di bawah kedaulatan Allah. Mengenai bagaimana mekanisme dan cara membentuk perwakilan tersebut, Abu A'al Al-Maududi menyerahkan menurut keadaan tempat dan keadaan zaman (kondisional). Lihat "Islam dan Kedaulatan Rakyat" dalam **http://Islam-dan-kedaulatan-rakyat-iv,htm**, 28 Februari 2008.

kekuasaan itu kepada pihak lain, sehingga terjadi berbagai rezim kekuasaan menjalankan kekuasaan dalam negara.

1. Teori Kedaulatan

Secara kebahasaan, istilah kedaulatan dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari kata *"sovereignty"* dalam bahasa Inggris, atau *"soverainete"* dalam bahasa Perancis, dan *"sovranus"* dalam bahasa Itali, yang kata itu pun asal-usulnya merupakan turunan dari bahasa Latin *"superanus"*, yang artinya sesuatu bahkan satu-satunya yang "supreme" atau "yang tertinggi".[119]

Tentang apa dan bagaimana kinerja kedaulatan dalam konsep dan praktik ketatanegaraan, diakui secara historik, teoretik, dan akademik, bahwa Jean Bodin-lah[120] orang yang pertama-tama memberi bentuk ilmiah tentang kedaulatan *(souvereinitas)* dengan rumusan *"la puissance absolue et perpetuelle d'une republique"*. Kedaulatan adalah kekuasaan mutlak dan abadi dari negara.[121] Menurut Bodin, kedaulatan itu memiliki sifat-sifat utama, yaitu kekuasaan tertinggi yang tidak terbatas, kekuasaan asli, kekuasaan yang tidak dapat dibagi, dan kekuasaan yang utuh *"la souverainete n'est limittee, n'y en puissance, n'y enharge, n'y certain temps"*.[122]

---

[119] F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, 1998, hlm. 107.

[120] Ia lahir dan besar di Perancis antara tahun 1530 – 1596. Pemikiran teoretik yang paling dasar dari Bodin, bahwa kedaulatan itu merupakan "kekuasaan tertinggi terhadap para warga negara dan rakyat, tanpa ada suatu pembatasan apapun, termasuk dari undang-undang sekalipun". Lihat J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum (Dari Plato sampai Kant)*, Terjemahan R. Wiratno dkk., Pembangunan, Jakarta, 1980, hlm. 109. G.S. Diponolo, *Ilmu Negara* Jilid I, Balai Pustaka, Jakarta, 1974, hlm. 157. Lihat pula F. Isjwara, *Loc.cit.*

[121] F. Isjwara, *Ibid*, hlm. 108. Kasman Singodimejo, *op.cit.*, hlm. 23.

[122] Ciri-ciri kedaulatan menurut Bodin di atas, oleh Kasman diartikan sebagai: (a) kesatuan kekuasaan yang tidak dapat dibagi-bagi; (b) keorisinilan kekuasaan sebagai kekuasaan yang tertinggi; dan (c) kekuasaan sepenuh-penuhnya tanpa batas. Kasman, *Ibidem*. Di tempat lain juga dijumpai pendapat mengenai ciri kedaulatan sebagai *"indivisibility and illimitability of*

Pemikiran Bodin di atas, didasarkan pada satu alasan bahwa beda antara organisasi negara dengan organisasi yang bukan negara, terletak pada kepemilikan kekuasaan tertinggi[123] yang "sumum potestas" atau kekuasaan kedaulatan yang dapat mengatasi segala kekuasaan lain apapun, kecuali kekuasaan Tuhan.[124]

Berabad-abad lamanya pengertian kedaulatan seperti ini, menguasai dan memengaruhi dunia ilmu pengetahuan ketatanegaraan di hampir seluruh belahan negara di dunia.[125] Bahkan dalam perkembangannya kemudian, konsep kedaulatan Bodin ini, mengalami reinkarnasi, menjelma, menginspirasi, dan melegitimasi pemerintahan negara yang berdasarkan kekuasaan belaka.[126]

Sebagai kekuasaan tertinggi, kedaulatan sering dipahami sebagai kekuasaan semata-mata, dalam pengertian "kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk memaksakan kehendak/keinginan dengan cara yang sedemikian rupa mempengaruhi dan membentuk tingkah laku orang atau sekelompok orang itu, menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan pemilik

---

souvereign". Lihat Geoffrey Marshall, *Constitutional Theory,* Clarendon Press, London., 1971, hlm. 35.

[123] Oleh Harold J. Laski kekuasaan yang tertinggi itu dinyatakan *"This power is called sovereignty; and it is by possession of sovereignty that the state is distinguished from all other forms of human association"*. Harold J. Laski, *The State in Theory and Practice,* The Victing Press - The Vail Ballou Press, New York, 1947, hlm. 9. Dalam hubungan ini ada baiknya dibaca juga pandangan C.F. Strong tentang kedaulatan yang menyatakan *"that the peculiar attribute of the state, as contrasted with all other units of association, is power to make laws and enforce them by all the means of coercion it cares to employ. This power is called sovereignty"*. C.F. Strong, *op.cit.,* hlm. 6-7.

[124] G.S. Diponolo, Jilid 1, *op.cit.*, hlm. 157-158.

[125] Kasman Singodimejo, *loc.cit.*

[126] J.W. Garner, *Political Science and Government,* American Book Company, New York, 1928, hlm. 201. Rumusan kata-kata "kekuasaan belaka", juga pernah dijumpai dalam Penjelasan UUD 1945 terkait dengan Sistem Pemerintahan Negara angka 1, yang menyatakan: "Negara Indonesia berdasar atas hukum *(Rechtssaat)*, tidak berdasar atas kekuasaan belaka *(Maachtsstaat)* – garis bawah penulis. Terhadap rumusan penjelasan ini, dapat pula dikatakan bahwa dalam menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan oleh seluruh alat perlengkapan negara yang ada, lebih mendasarkan dan mendahulukan kekuasaan, baru kemudian didampingi hukum sebagai instrumen pengendalinya.

kekuasaan.[127] Keadaan itu telah dibuktikan dalam sejarah pemerintahan dengan kekuasaan absolut, seperti yang terjadi di sebagian besar belahan negara Eropa pada kurun waktunya masing-masing.[128]

Sementara itu, dalam dunia ketatanegaraan modern, makna dan implementasi kedaulatan, seperti dikatakan Winkle Prins dalam *"Algemeene Encyclopaedie"* yang terkutip oleh Kasman Singodimedjo,[129] bahwa "dalam keadaan dan alasan apa pun, kedaulatan di zaman modern tidak lagi identik dengan ajaran absolutisme atau kekuasaan tidak terbatas". Artinya, dapat pula dikatakan, kalau ajaran kekuasaan absolut atau absolutisme, merupakan ajaran yang bertentangan dengan kodrat kemanusiaan dan harus dianggap sebagai ajaran ketatanegaraan yang "diharamkan".[130]

Ajaran absolutisme itu, tidak sekedar tidak sejalan, tapi bahkan bertentangan dengan konsep ketatanegaraan modern, yang dibangun di atas sekurang-kurangnya empat sendi utama, yaitu: (a) sendi kerakyatan atau demokrasi; (b) sendi negara berkonstitusi dan negara berdasarkan atas hukum; (c) sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial; dan (d) sendi penyelenggaran

---

[127] Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 35.

[128] Perhatikan misalnya praktik pemerintahan raja Perancis Louis ke-XIV dengan semboyan *"L'Etat cest Moi"* (negara adalah saya). Musolini di Itali dengan facismenya, juga Hitler di Jerman dengan Nazinya, yang kesemuanya menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuan. Disadari atau tidak, model-model absolutisme Louis, Musolini, dan Hitler ini, dibangun atas dasar ajaran kedaulatan Bodin yang dipadukan dengan teori Hobbes (Leviathan) atau teori Nicollo Machiaveli *"heat doel heilight de middelen"*. Lihat Dahlan Thaib, Kedaulatan ... *op.cit.*, hlm. 49.

[129] Kasman Singodimejo, *op.cit.*, hlm. 23-24.

[130] Kata ini tidak terkait sama sekali dengan pengertian haram dalam ajaran agama Islam. Ini sekedar menggambarkan bahwa betapa ajaran kekuasaan absolut, apapun bentuk dan alasannya, merupakan sesuatu yang harus dijauhi, dihindarkan, dan bahkan dilenyapkan sama sekali sejak lingkaran pemikiran teoretik, karena sangat mungkin akan mempengaruhi dan melahirkan kembali absolutisme dalam praktik ketatanegaraan di mana pun saja.

pemerintahan menurut asas-asas umum pemerintahan yang baik.[131] Keempat sendi ketatanegaraan ini, dikenal sebagai ajaran konstitutionalisme atau bangunan kekuasaan negara yang terbatas atau dibatasi *(limited government).*[132]

Itulah sebabnya, dalam kehidupan ketatanegaraan modern meski secara teoretik konsep kedaulatan tetap dipahami sebagai ajaran kekuasaan yang *"sumum potestas"*, tetapi dalam penerapannya tunduk pada batas-batas yang ditentukan oleh hukum. Dalam hubungan ini, dikatakan almarhum Bung Hatta dalam kalimat "kemerdekaan itu ada batasnya".[133] Artinya, kedaulatan pun ada batasnya. Untuk itu, kemudian beliau menegaskan bahwa:

> "Esensi kedaulatan rakyat dan pelaksanaannya, tidak terletak pada semata-mata kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, sehingga rakyat secara sendiri-sendiri dapat melakukan tindakan apapun dalam negara atas nama kedaulatan rakyat. Malah sebaliknya, kalau dalam negara ada segolongan rakyat yang mengartikan dan berpandangan bahwa makna dan implementasi kedulatan rakyat mesti seperti itu. Itu artinya rakyat tadi tidak mengerti benar akan makna dan kedudukan kedaulatan rakyat dalam negara".[134]

Karena itu, makna dan implementasi kedaulatan rakyat dalam kemerdekaan, beliau katakan "kemerdekaan di sini, tidak semata-mata diartikan sebagai keadaan lepas dari intervensi kekuasaan asing/kolonial di masa itu, tapi juga kebebasan untuk melakukan segala sesuatu yang diinginkan dalam rangka mengisi kemerdekaan".[135] Dalam rangka inilah, kemerdekaan dan kedaulatan itu,

---

[131] Bagir Manan, Teori ..., *op.cit.*, hlm. 244-252.

[132] Joseph LaPalombara, "Foreword" dalam Carl J. Friedrich, *Limitted Government: A Comparison*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1974, hlm. xii. Lihat juga C.F. Strong yang menyatakan: *"The object of a Constitution, in short, are to limit the arbitrary action of the government, to guarantee the rights of the governed, and to define the operation of the sovereign power"*. C.F. Strong, Modern ..., *op.cit.*, hlm. 12.

[133] Mohammad Hatta, Kedaulatan ..., *op.cit.*, hlm. 11.

[134] *Ibid*, hlm. 12.

[135] *Ibidem*.

tunduk pada batas-batas yang ditentukan bersama dalam aturan hukum yang terdapat dalam UUD.

Berdasarkan kenyataan itu, perkembangan pemikiran dalam menuju konsep ketatanegaraan "modern", berbagai bentuk dan isi kedaulatan dengan keutuhan sifat-sifatnya di atas, dikonsepsikan ke dalam sekurang-kurangnya empat ajaran kedaulatan, yaitu: Kedaulatan Tuhan *(Godssouvereiniteit)*, Kedaulatan Negara *(Staatssouvereiniteit)*, Kedaulatan Rakyat *(Volks-souvereiniteit)*, dan Kedaulatan Hukum *(Rechtssouvereiniteit)*.[136]

Namun sebagai teori, demikian dikatakan Dahlan Thaib,[137] tidak satupun dari keempat ajaran kedaulatan itu, yang disebut sebagai ajaran modern, hanya harus diakui kalau seluruh atau sebagian besar negara dewasa ini, secara formal menganut dan menerapkan ajaran kedaulatan rakyat atau demokrasi.[138]

Itulah sebabnya, dalam tulisan ini akan dijumpai uraian tentang kedaulatan rakyat dan demokrasi digunakan secara silih berganti, atau bahkan dalam sistuasi analisis tertentu, justeru disejajarkan. Itu penulis lakukan semata-mata untuk memelihara keruntutan berpikir dan analisis. Namun begitu, perlu pula diberikan catatan bahwa kedekatan kedaulatan rakyat dengan republik atau demokrasi, tidak sepenuhnya sama atau dapat disamakan. Kedaulatan rakyat adalah substansi dari kekuasaan tertinggi, sementara republik dengan demokrasinya adalah mekanisme atau sarana mewujudkan kedaulatan rakyat dalam kenyataan kekuasaan dan

---

[136] *Infra* catatan kaki Nomor 20, hlm. 4. Sri Soemantri, "Masalah ..". dalam Padmo Wahyono, Beberapa ..., *op.cit.*, hlm. 83. Tapi ada juga yang mengkonsepsikan 5, dengan memasukan kedaulatan raja *(King or Queen-souvereiniteit)* setelah kedaulatan Tuhan. F. Isjwara, Pengantar ..., *loc.cit.*

[137] Dahlan Thaib, Konsepsi ..., *op.cit.*, hlm. 14.

[138] Jimly Asshiddiqie, Gagasan ..., *op.cit.*, hlm. 11.

kenyataan pemerintahan.[139] Namun begitu, untuk keruntutan berpikir dan analisis, dalam beberapa kesempatan akan didekatkan bahkan disejajarkan, karena tidak akan ada demokrasi kalau tidak ada kedaulatan rakyat.

Ajaran kedaulatan rakyat atau demokrasi ini, mengandung dua pengertian dasar,[140] yaitu: *pertama,* demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan, dalam arti bagaimana cara melibatkan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan; dan *kedua,* demokrasi sebagai asas yang tunduk pada nilai-nilai kultural dan historis suatu komunitas bangsa, sehingga memunculkan nama-nama demokrasi, seperti demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat, demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, dan nama-nama demokrasi lainnya.

Terlepas dalam pengertian mana yang dipahami sebagai demokrasi, tapi karena setiap negara dan setiap pemerintahan negara, senantiasa dekat dengan rakyat, maka akan berbicara tentang rakyat dan keterlibatannya dengan dan dalam negara. Itulah yang diungkapkan Dahlan Thaib, bahwa "rakyat dalam proses kehidupan bernegara, sering dianggap sebagai hulu sekaligus muaranya".[141] Artinya, rakyat dengan kedaulatannya dalam suatu negara demokrasi, merupakan titik sentral dan pusat sekaligus sumber kekuasaan negara.

Secara normatif, suatu pemerintahan demokrasi harus memenuhi berbagai instrumen atau syarat demokrasi, yang oleh Bingham Powell Jr seperti dikutip Alfian, akan mencakup hal-hal berikut:

1. legitimasi pemerintah didasarkan pada klaim bahwa pemerintah mewakili rakyat;

---

[139] Diskusi penulis dengan Promotor, Moh. Mahfud MD, UII Jogyakarta, 8 September 2015.

[140] Dahlan Thaib, Konsepsi ..., *loc.cit.*

[141] *Ibidem*

2. pengaturan bagi yang mengorganisasikan perundingan (bargaining) untuk memperoleh legitimasi, dilaksanakan melalui pemilu yang kompetitif;
3. sebagian besar orang dewasa dapat ikut serta dalam pemilihan, baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penting;
4. penduduk memilih secara rahasia tanpa paksaan; dan
5. masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul, berorganisasi, dan kebebasan pers.[142]

Selanjutnya, Lyman Tower Sargent dalam "Contemporary Political Ideologies" halaman 32-33,[143] menyatakan bahwa untuk dapat dikatakan ada demokrasi dalam suatu negara, harus memiliki lima kunci berikut:

1. Adanya keterlibatan masyarakat dalam membuat keputusan politik (*citizen involvement in political decision making).*
2. Persamaan kedudukan di antara warga negara *(some degree of equality among citizen).*
3. Adanya jaminan kebebasan setiap warga negara *(one degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens).*
4. Memiliki sistem perwakilan yang baku *(a system of representation).*
5. Menggunakan sistem pemilihan berdasarkan prinsip mayoritas *(an electoral system majority role).*

Sejalan dengan Bingham Powel dan Lyman Tower Sargent di atas, Robert A. Dahl[144] menyatakan *"a reasonable responsive democracy, can exist only if at least eight institutional guaranties are present* (keberadaan suatu demokrasi diakui, jika dipenuhi delapan syarat berikut):

1. Adanya jaminan kebebasan untuk berorganisasi *(freedom to form and joint organization);*
2. Kebebasan menyatakan pendapat *(freedom of expression);*
3. Hak memilih dan dipilih *(the right to vote);*
4. Memenuhi kriteria pejabat publik *(eligibility for public office);*
5. Terbuka ruang kompetisi dalam menentukan pemimpin politik *(the right of political leaders to compete for support and votes);*
6. Tersedia alternatif sumber informasi *(alternative sources of information);*

---

[142] Alfian (d.k. ed), *Profil Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991, hlm. 153.

[143] Terkutip oleh Dahlan Thaib, Konsepsi ..., *Loc.cit.*

[144] Robert A. Dahl, "Poliarchy Participation and Opposition", dikutip dari Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Concensus Government in Twenty-One Countries,* Yale University Press, New Heaven, 1984, hlm. 2.

7. Pemilihan umum yang bebas dan mandiri *(free and fair elections); and*
8. Penentu kebijakan publik, diisi dengan cara dipilih *(Institutons for making government policies, depend on votes and other expressions of preference).*

Sementara itu, Moh. Mahfud MD.[145] menyatakan bahwa secara umum suatu pemerintahan demokrasi "harus memenuhi empat syarat utama, yaitu adanya lembaga legislatif sebagai tempat wakil rakyat; lembaga eksekutif sebagai penyelenggaran pemerintahan dalam arti sempit; lembaga yudikatif sebagai tempat memberi putusan hukum dan keadilan dalam pelaksanaan UU; dan pers sebagai alat kontrol masyarakat".

Mengenai bagaimana cara bekerjanya syarat-syarat umum suatu pemerintahan demokrasi di atas, digambarkan secara praktis pragmatis oleh Joseph A. Schmeter[146] seperti dikutip Dede Rosyada sebagai "suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dan individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat".

Sementara Sidney Hook[147] menggambarkan kinerja demokrasi, sebagai "bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting (artinya tidak seluruh urusan pemerintahan–penulis), secara langsung atau tidak langsung, didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa".[148]

---

[145] Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 2.

[146] Dede Rosyada (dkk.), Civic Education ..., *op.cit*, hlm. 110.

[147] *Ibidem*

[148] Dalam konsep demokrasi langsung ala Plato dan Aristoteles dalam Polis *(city state)* waktu itu, kata-kata rakyat dewasa itu sangat dibatasi, hanya mereka yang "laki-laki dan warga negara". Di luar itu, tidak termasuk sebagai rakyat yang berhak memerintah. Artinya, pemerintahan demokrasi di jaman itu pun, sebetulnya tidak pernah melibatkan seluruh rakyat atau warga negara yang ada dalam Polis, yang keadaan ini sekaligus menggambarkan kalau demokrasi yang diagungkan model Plato maupun Aristoteles sebagai demokrasi langsung itu, tidak dijadikan rujukan bagi praktik demokrasi yang dikembangkan sekarang.

Itulah pula yang dikatakan Philipe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl[149] bahwa: "demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah politik oleh warga negaranya, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang telah terpilih".[150]

Di tempat lain, Henry B. Mayo[151] menggambarkan kinerja demokrasi sebagai:

> *"A democratic political system, is one in which public policies are made on a majority basis, by representative subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principles of political equality and under conditions of political freedom"* atau "sebagai sebuah sistem politik, demokrasi menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar putusan mayoritas yang dilakukan oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh masyarakat melalui pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas persamaan politik dan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik".

Atau "suatu bentuk pemerintahan yang hak untuk membuat keputusan-keputusan atau kebijaksanaan umum, diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakilnya yang dipilih oleh mereka dalam suatu pemilihan umum yang bebas".

Terlepas dari berbagai gambaran di atas, pada akhirnya demokrasi itu akan digambarkan dalam dua pemaknaan normatif dan empirik. Pemaknaan secara normatif (demokrasi normatif), adalah sebagai demokrasi yang secara ideal

---

[149] *Ibidem*

[150] Bung Hatta mengatakan bahwa dalam demokrasi yang sungguh-sungguh kedaulatan rakyat, dicirikan oleh adanya rasa tanggung jawab dari pemerintah dan rakyat secara seimbang. Kedaulatan rakyat yang tidak disertai rasa tanggung jawab, bukanlah kedaulatan rakyat lagi, tapi sudah anarchi semata-mata. Moh. Hatta, Kedaulatan ..., *op.cit.*, hlm. 32.

[151] Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960, hlm. 70.

hendak dilakukan oleh sebuah negara, dan pemaknaan secara empirik (demokrasi empirik) sebagai demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis".[152]

Dari berbagai pengertian normatif maupun praktis pragmatis di atas, dapat disimpulkan bahwa makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, secara hakiki adalah rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara yang akan menentukan kehidupan dan cara dirinya diperintah.[153] Karena itu, negara yang menganut ajaran kedaulatan rakyat atau sistem demokrasi, seluruh kebijakan negara akan diselengarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Itu karena negara diorganisasi oleh rakyat atau atas persetujuan rakyat sendiri, mendapat kekuasaan atas legitimasi dari kekuasaan rakyat, dan berada dalam pengawasan rakyat sebagai bentuk perwujudan kedaulatan rakyat.[154]

Itulah yang secara tegas dinyatakan Usep Ranawijaya, bahwa dalam pemerintahan demokrasi, esensinya terletak pada "tidak ada satu pun urusan dalam negara, yang boleh dijauhkan dari jangkauan kedaulatan rakyat".[155] Implementasi kedekatannya dilembagakan melalui kaidah hukum, baik dalam

---

[152] Affan Gafar, "Demokrasi Politik", Makalah Seminar *Perkembangan Demokrasi di Indonesia Sejak 1945*, Widyagraha, LIPI, Jakarta, 1993, hlm. 4.

[153] Mohammad Hatta, Kedaulatan ..., *op.cit.*, hlm. 13.

[154] Kuntana Magnar, "Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi", *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2005, hlm. 13.

[155] Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 205. Sementara pada kesempatan lain, beliau menambahkan bahwa "keberadaan partai politik dalam suatu negara, menyebabkan negara itu lebih demokratis dari pada tidak ada partai politik sama sekali". Lihat Usep Ranawidjaya, "Partai Politik dan Demokratisasi Indonesia, Suatu Tinjauan Sejarah", dalam Ahmad Syafii Maarif, *Indonesia di Simpang Jalan*, Mizan, Bandung, 1998, hlm. 71.

bentuk peraturan perundang-undangan (khususnya UUD–penulis), maupun kebiasaan, yang isinya antara lain mengatur hal-hal mengenai:

1. Adanya jaminan mengenai hak asasi dan kebebasan dasar manusia, sebagai syarat dapat berfungsinya kedaulatan rakyat;
2. Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara;
3. Sistem pembagian tugas antara jabatan-jabatan penting yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi;
4. Lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas perundang-undangan dan pengendalian badan eksekutif;
5. Pemilihan umum yang bebas dan rahasia;
6. Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat, melalui sistem multi partai atau sistem dua partai;
7. Perlindungan dan jaminan bagi kelangsungan oposisi merdeka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kekuasaan rakyat;
8. Desentralisasi teritorial kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan negara;
9. Lembaga peradilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif.

Berbagai rumusan dan kriteria hubungan kedaulatan rakyat dengan demokrasi di atas, diimplementasikan dalam bentuk langsung atau tidak langsung. Pada umumnya, negara modern sekarang menjalankan demokrasi tidak langsung *(indirect democracy)* dengan sistem perwakilan *(representatives democracy).*[156] Model demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan ini, mensyaratkan keberadaan sekurang-kurangnya dua instrumen pokok, yang meliputi badan perwakilan rakyat (BPR) dan pemilihan umum sebagai mekanisme rekruitmen anggota yang dilakukan secara langsung oleh rakyat. Anggota BPR yang menjadi wakil rakyat terpilih tulah, yang nantinya secara langsung akan melaksanakan titah kedaulatan rakyat.[157] Artinya, pemerintahan dalam pola demokrasi tidak

[156] Dilihat dari cara menyelenggarakannya, demokrasi dibagi ke dalam dua cara, yaitu cara demokrasi langsung *(direct democracy)* dan cara demokrasi tidak langsung *(indirect democracy)*. Secara teoretik, demokrasi langsung sering dipahami sebagai model demokrasi Aristoteles, dan demokrasi perwakilan sebagai model demokrasi modern.

[157] "Pada dasarnya", demikian dikatakan Rukmana Amanwinata, "seseorang yang terpilih menjadi anggota BPR, menggambarkan adanya hubungan antara rakyat sebagai pemegang dan

langsung, akan menjelmakan cara-cara berpemerintahan oleh badan perwakilan *(representatives government)*. Pola pemerintahan melalui dan oleh BPR ini, jauh lebih nyata dan lebih mendekati kebenaran demokrasi, karena jumlah yang memerintah lebih sedikit dibandingkan dengan yang diperintah.[158]

Bertalian dengan hal tersebut, *International Commission of Jurist (ICJ)* dalam Konferensi Bangkok 1965, mengemukakan definisi pemerintahan perwakilan atau *Representatives Government*, sebagai:

> *"... is a government deriving its power and authority from the people which power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them"* atau "suatu pemerintahan yang kekuasaan dan wewenangnya diperoleh dari rakyat, dilakukan oleh badan perwakilan yang dipilih oleh rakyat secara bebas, dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat".

Untuk dapat dikatakan sebagai pemerintahan perwakilan dalam definisi di atas, konferensi *ICJ* itu menentukan sekurang-kurangnya harus ada 6 (enam) syarat[159] berikut:

1. Proteksi konstitusional *(constitutional protections)*,
2. Pengadilan yang bebas dan tidak memihak *(freedom of court)*,
3. Pemilihan umum yang bebas *(free elections)*,
4. Kebebasan menyatakan pendapat dan berserikat *(freedom of joint organization and freedom of expression)*,
5. Praktik oposisi *(opposition task)*,
6. Pendidikan kewarganegaraan *(civic education)*.

Prinsip pemerintahan demokrasi perwakilan *(representatives government/ representatives democracy)* ini lahir sebagai konsekwensi, paling tidak karena tiga hal pokok, yaitu: wilayah negara yang sangat luas; jumlah penduduk yang juga

---

pemilik kedaulatan dengan pelaksana kedaulatan." Lihat dalam Rukmana Amanwinata, Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945", *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996, hlm. 141.

[158] Lihat *infra* catatan kaki Nomor 24 hlm. 5.

[159] Dikutip dari Sri Soemantri, Tentang ..., *op.cit.*, hlm. 14-15. Lihat pula Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar ..., *op.cit.*, hlm. 60.

sangat banyak; dan problematik masyarakat dan ketatanegaraan yang heterogen, sementara prinsip demokrasi dengan kedaulatan rakyatnya, tetap merupakan suatu keniscayaan.

Gambaran di atas, menyertai Indonesia jauh hari sebelum kemerdekaan. Pada sidang pertama BPUPKI,[160] gagasan demokrasi dengan sistem perwakilan merupakan salah satu fokus materi dasar negara.

Prinsip kedaulatan rakyat dalam demokrasi perwakilan ini, dirumuskan secara normatif dalam UUD 1945 asli, dan dalam UUD 1945 Baru,[161] sekurang-kurangnya dijumpai dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 19, Pasal 22C, dan Pasal 22E.

Pasal 1 ayat (2) menentukan bahwa:

> "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Selanjutnya, dalam Pasal 2 ayat (1), ditentukan bahwa:

> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Sementara Pasal 19 berada di bawah Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat; Pasal 22C di bawah Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah; dan

---

[160] Sidang ini berlangsung pada tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945, dengan agenda utama merumuskan dasar negara bagi Indonesia merdeka. Dari beberapa pembicara pada sidang pertama BPUPKI ini, adalah Moh. Yamin dan Soekarno yang menggagas dasar negara itu terdiri dari lima asas, yang pada tanggal 1 Juni 945 oleh Soekarno diberi nama Pancasila. Salah satu dari lima sila itu adalah sila keempat rumusan Moh. Yamin "Peri Kerakyatan dengan prinsip permusyawaraan, perwakilan, dan kebijaksanaan"; dan sila ketiga dari Soekarno yang disebut "mufakat, perwakilan, dan permusyawaratan". Artinya, kedua tokoh bangsa ini sepakat bahwa demokrasi Indonesia akan dilaksanakan melalui cara perwakilan dengan prinsip permusyawaratan. Lihat dalam Moh. Yamin, Naskah ..., *op.cit.*, hlm. 74, 94, dan 97. Lihat juga RM.A.B. Kusumah, *Lahirnya UUD 1945*, Bagian Penerbit, FH-UI, Jakarta, 2004, hlm. 163. Sementara untuk naskah pidato Yamin tentang hal ini, diragukan keotentikannya. *Ibid*, hlm. 148.

[161] Istilah ini digunakan oleh Bagir Manan, seperti terlihat dalam buku, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003. Disebut baru, karena dalam UUD 1945 pasca perubahan, dijumpai banyak hal baru yang semula tidak ada dalam UUD 1945 asli.

Pasal 22E di bawah Bab VIIB tentang Pemilihan Umum. Keseluruhan pasal yang disebut terakhir, dengan jelas menunjukkan unsur-unsur suatu pemerintahan demokrasi perwakilan, yang diharapkan tata cara demokratisnya dilakukan melalui pemilihan umum dengan asas Luber dan Jurdil, seperti diatur dalam Pasal 23E ayat (1).[162]

Sementara menyangkut perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) dalam UUD 1945 Baru, memang terdapat perbedaan rumusan. Namun perbedaan rumusan itu, memiliki makna yang sama sekaligus lebih menguatkan esensi kedaulatan rakyat dalam kerangka demokrasi perwakilannya. Artinya, terjadi sinergitas antara kedaulatan rakyat dengan ketercapaian demokrasi.

Terkait perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) ini, misalnya dinyatakan oleh Jimly Asshiddiqie[163] bahwa "selain hendak menegaskan tentang kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dalam keadaan apapun, juga menegaskan kalau MPR tidak lagi memiliki kedudukan eksklusif terkait pelaksanaan kedaulatan rakyat". Karena itu, sesuai dengan ketentuan UUD 1945 Baru yang ada, seluruh lembaga negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat dalam tugas dan wewenang masing-masing.[164]

---

[162] Dianutnya asas Pemilu Jurdil yang dimuat dalam UUD 1945, karena disadari selama masa ORBA, pemilu yang terlaksana meskipun berdasarkan asas keumuman Luber tapi tidak mencerminkan kejujuran dan keadilan. Di masa lalu, asas Luber hanya diatur dalam UU Pemilu Nomor 15 tahun 1969 dan UU perubahan selanjutnya, yang secara politis lebih mengedepankan kepentingan rezim kekuasaan dari pada menjamin kedaulatan rakyat, dibalik keyakinan "politik" pemilu merupakan salah satu sarana mewujudkan kedaulatan rakyat. Lihat Bagir Manan dan Kuntana Magnar "Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum" dalam Bagir Manan (ed.), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, dan Negara hokum (Kumpulan EsaiGuna Menghormati Prof. Dr.R. Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H.)*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 55. Lihat juga Hendarmin Ranadireksa, *op.cit.*, hlm. 127.

[163] Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, PSHTN-FH-UI, Jakarta, 2002, hlm. 2.

[164] Dalam hemat penulis, kalau batas makna kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh seluruh lembaga negara, sebetulnya tanpa diubah pun, UUD 1945 memberi makna yang sama bahwa

Penegasan-penegasan di atas, hendak menyatakan bahwa Indonesia menganut prinsip *constitutional democracy* atau demokrasi yang berdasarkan konstitusi. Pernyataan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD, dimaksudkan agar ada kesatuan langkah dari keseluruhan komponen bangsa dan negara, khususnya lembaga-lembaga negara organ konstitusi, dalam memahami dan memperlakukan UUD 1945.[165] Hal ini penting, karena dalam praktik di masa lalu, pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh MPR, dalam kenyataannya tidak menurut UUD. Pelaksanaannya lebih menurut keyakinan MPR sendiri dengan berlindung di balik ketentuan Penjelasan[166] UUD 1945 dan penafsiran[167] terhadap ketentuan UUD 1945 yang ada.

---

seluruh lembaga negara yang ada adalah pelaksana kedaulatan rakyat. Ini karena persoalan kenegaraan tidak selesai oleh empat kewenangan (Pasal 3, Pasal 6 ayat (2), Pasal 9, dan Pasal 37) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Adapun keempat urusan yang ditempatan di MPR, termasuk kategori urgen dan pokok bagi negara, terutama menyangkut UUD baik penetapan maupun perubahannya, mengenai GBHN, dan menyangkut kepala negara. Sementara urusan negara lainnya yang dan memang jauh lebih banyak, itu diserahkan kepada penyelenggara negara yang lainnya, dan tetap sejalan dengan kedaulatan rakyat yang ada dalam UUD dan GBHN.

[165] Dalam perkembangan pemikiran akademik (doktrin), sebutan lembaga negara kemudian dibedakan ke dalam dua kategori, yaitu: organ konstitusi dan non organ konstitusi, atau disebut juga organ UU. Di samping itu, dikenal juga lembaga negara organ eksekutif dan lembaga negara organ pelengkap *(auxiliary state institution)*. Dalam hubungan ini, Deni Indrayana membedakan ke dalam tiga ketegori lembaga negara, yaitu: *constitutional and political organ; constitutional and non political organ;* dan *executive agencies*. Deny Indrayana, "Pengisian Pejabat Lembaga Negara", *Seminar Nasinal,* Menata Proses Seleksi Pimpinan Lembaga Negara, UNAND, Padang, Sabtu, 12 September 2015.

[166] Berbagai praktik ketatanegaraan dilakukan dengan mendasarkan pada Penjelasan dan penafsiran MPR terhadap UUD 1945. Dari sisi teori perundang-undangan, Penjelasan UUD 1945 itu bukan kaidah hukum. Memang penjelasan dapat dikategorikan sebagai tafsir otentik, namun Penjelasan UUD 1945 yang dinyatakan dimuat dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7 tanggal 15 Pebruari 1946, halaman 51 s.d. halaman 56, ternyata dalam dokumen yang ada, yang dimuat dalam berita tersebut hanya naskah UUD 1945 tanpa Penjelasan. Periksa lebih lanjut, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia*, yang disusun menusurut Sistem Engelbrecht, Cetakan ke-2, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1989, hlm. vii, dan hlm. 1-4. Karena itu, meskipun sekarang Penjelasan UUD 1945 itu sudah dicabut seperti dinyatakan dalam Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 Baru, tapi sebagai sesuatu yang pernah dipositipkan, maka penelusuran mengenai keberadaannya tetap perlu dilakukan, untuk memelihara kelurusan sejarah politik dan ketatanegaraan Indonesia ke depannya.

[167] Berbagai teori penafsiran digunakan, semata-mata untuk membenarkan tindakan-tindakan kenegaraan dan pemerintahan yang dilakukan. Salah satu misalnya, pemberian gelar Bapak Pembangunan kepada Presiden Soeharto oleh MPR. Menurut UUD 1945, masalah

Terlepas dari itu semua, dan berdasarkan berbagai uraian di atas, dapat ditarik beberapa pemikiran dasar, bahwa teori kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah diadakan perubahan, menunjukkan kedaulatan itu sepenuhnya tetap ada dan milik rakyat. Kedaulatan tidak pernah sekali-kali dialihkan kepada atau dipegang oleh siapapun termasuk oleh lembaga negara atau pihak lainnya. Lembaga negara apapun namanya, hanyalah pelaksana dari kedaulatan rakyat, dan selalu berada dalam pengawasan rakyat. Karena itu, semestinya apapun keputusan yang akan dikeluarkan atau dibuat oleh lembaga negara, harus mencerminkan keinginan dan harapan rakyat yang berdaulat yang prinsip-prinsipnya dituangkan dalam UUD 1945.[168]

2. Teori Negara Hukum

Padmo wahyono pernah mengatakan bahwa "suatu negara sebaiknya adalah negara hukum atau berdasarkan atas hukum dalam segala hal".[169] Selanjutnya beliau mengatakan, bahwa konsep negara hukum ini, telah didambakan sejak Plato[170] menulis "Nomoi", yang dilanjutkan oleh gagasan

---

pemberian gelar apapun namanya dan kepada siapapun akan diberikan, itu wewenang Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 15. Praktik yang terjadi ini, tidak lain karena MPR memegang kedaulatan negara, maka kekuasaanya tidak terbatas. Atas nama kekuasaan tidak terbatas itulah, ditafsirkan kalau MPR boleh melakukan apa saja yang diinginkannya.

[168] Salah satu prinsip yang dianut UUD 1945, adalah kedudukannya sebagai hukum tertinggi dalam negara, atau dalam istilah UU Nomor 12 tagun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 3 ayat (1), disebut hukum dasar. Dalam kedudukan seperti ini, dikandung maksud bahwa seluruh peraturan perundang-undangan yang ada, tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Gagasan ini dituangkan dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) yang memberi kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk *"menguji UU terhadap UUD 1945"*.

[169] Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 7.

[170] Dalam berbagai literatur Barat yang ada, philosof Yunani ini hidup antara tahun 429 – 347 sM. Ia telah menjadi murid Socrates sejak usia 20 tahun. Dalam berbagai catatan yang ada, selama hidupnya Plato dipandang sebagai philosof terproduktif. Setiap karangannya ditujukan untuk masalah tertentu. Tercatat di antaranya "Gorgias" yang berceritera tentang kebahagiaan;

Emmanuel Kant tentang konsepsi negara hukum formal, dan Jullius Stahl yang menggagas konsep negara hukum material, serta A.V. Dicey yang mengajukan konsep *The Rule of Law*.[171]

Meski konsep negara hukum ini telah dicanangkan jauh sejak Plato, tapi yang pasti, konsep negara hukum ini mulai tampil dan dibicarakan secara inten, baru pada abad ke-19, sebagai bentuk reaksi terhadap merajalelanya konsep hubungan negara dengan manusia secara individu, atau individualisme.[172] Artinya, konsep negara hukum merupakan reaksi atas paham individualistik.

Karena itu, dari sisi hukum tata negara, konsep negara hukum merupakan fenomena yang menarik dan aktual untuk dikaji. Banyaknya pemerhati mengenai negara hukum dalam berbagai bentuk dan konsepsi yang diusulkan,[173] sebagai respon terhadap tuntutan penerapan yang sesuai dengan pandangan masyarakat menurut waktu dan tempat (kondisional).[174]

"Protagoras" tentang hakekat kebijakan; "Sofis" untuk hakekat pengetahuan; "Phaedo" bagi keabadian jiwa, dan "Phaedrus dan Perjamuan" bagi cinta. Sementara tulisan-tulisan terkait dengan kehidupan bernegara, ia tuliskan dalam buku "Politeia" atau negara yang ia tempatkan dalam buku ke-7 dari 10 buku Politeia itu. Lihat dalam J.J. Von Schmid, *op.cit.*, hlm.10-11, 13.

[171] Konsep Negara hukum *the rule of law*, memiliki tiga unsur utama, yaitu: (a) *supremacy of law*; (b) *equality before the law*; dan (c) *constitution Based on Individual Rghts*. Dicey, *op.cit.*, hlm. 202-203.

[172] Soedargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1973, hlm. 7.

[173] Ada empat agenda besar reformasi 1998, yaitu: "penegakkan supremasi hukum", "pemberantasan korupsi", "perubahan UUD 1945", dan "pembubaran dwi fungsi ABRI". Empat agenda besar ini, terkait langsung dengan pemikiran perlunya hukum mengatasi berbagai aspek kehidupan manusia, terutama melindungi HAM. Gambaran ini sangat nampak dalam sistem ketatanegaraan Inggris, bahwa meskipun tidak memiliki UUD, tapi karena HAM itu hidup dalam masyarakat sebagai *common law* yang *"just law"* atau tradisi yang berkeadilan, maka hukum tertulis apapun yang dikeluarkan kemudian, yang terbukti isinya bertentangan dengan *just law*, hilanglah kewajiban untuk menaatinya. Karena tingginya keyakinan itu, maka HAM menjadi bagian yang harus selalu dihormati oleh siapapun, terutama oleh negara dan pemerintahnya. Lihat Sunarjati Hartono, *Apakah the Rule of Law itu?*, Alumni, Bandung, 1976, hlm.26. J.G. Steenbeek menyatakan, isi pokok pertama UUD sebagai hukum tertinggi dalam negara, adalah jaminan perlindungan HAM. Lihat Sri Soemantri, Prosedur..., *op.cit.*, hlm. 60.

[174] Dahlan Thaib, Konsepsi ..., *op.cit.*, hlm. 33. Dalam hubungan ini dapat dijelaskan bahwa apalagi hukum sebagai fenomena sosial yang dinamis, sangat rentan terhadap sistem nilai

Dalam pemahaman sederhana, konsep negara berdasarkan atas hukum diartikan sebagai cara-cara menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan atas hukum. Maksudnya, untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam rangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam segala bentuk dan artikulasinya, diatur dan mengandung akibat hukum, sehingga tidak boleh ada satupun tindakan yang tidak ada hukumnya.[175]

Secara konseptual, teori negara berdasarkan atas hukum ini, diwujudkan dalam sebutan negara hukum atau negara bersendi hukum,[176] yang untuk kepentingan akademik dan praktik politik,[177] dibedakan ke dalam dua teori, yaitu: teori negara hukum *"de rechtsstaat"* dan teori negara hukum *"the rule of law"*. Kedekatan dari kedua konsep negara hukum ini, sama-sama menghendaki dan menempatkan hukum sebagai "instrumen"[178] pengendali kekuasaan. Perbedaan terletak dalam latar belakang kelahiran dari kedua teori itu.

---

tempat hukum itu berlaku dan ditegakkan sesuai dengan sistem nilai dan pemahaman masyarakat yang berlaku.

[175] Dalam toeri hukum, ini yang dikenal dengan asas legalitas, hanya dengan catatan, bahwa hukum yang dimaksud adalah yang sesuai dengan prinsip kedaulatan hukum yang tercermin dari kedaulatan rakyat. Bukan kedaulatan kekuasaan. Kalau sekedar hukum, *"L'Etat cest moi"*-pun, adalah hukum, meskipun bertentangan dengan konsep kedaulatan hukum yang sesungguhnya.

[176] S.M. Amin, *Bertamasja Kealam Hukum*, Jiid I, Fasco, Jakarta, 1952, hlm. 21. Sekedar bandingan, sebutan negara hukum menurut Tresna adalah negara yang tugas utamanya ialah mengusahakan keselamatan rakyatnya, menciptakan kebahagiaan, keselamatan, dan kesejahteraan, serta kemajuan rakyatnya, yang oleh Dessauvagie dikatakan *selalu harus* berpedoman kepada keadilan dan hukum. Lihat F.L.H.Dessauvagie (et.al.), Sendi-sendi ..., *op.cit.*, hlm.11.

[177] Secara akademik, konsep negara hukum penting sebagai acuan dalam menentukan praktik bernegara yang akan dilakukan kemudian sesuai dengan tujuan dan cita-cita *(staats idée)*. Adapun dari sisi praktik politik, penting dalam rangka menciptakan politik yang tunduk pada hukum, sehingga terbentuk kesantunan dalam kehidupan negara hukum dalam konsep kemodernan. Harus diakui dan disadari, kalau konsep negara hukum merupakan salah satu ciri utama kehidupan negara modern.

[178] Selain fungsi ini, hukum juga memiliki fungsi sebagaimana dikemukakan Roscoe Pound, *"Law as a tool of social engineering"*, yakni hukum diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial yang khusus dan diakui *(social engineering)*. Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Terjemahan Moh. Radjab, Bhratara, Jakarta, 1963, hlm. 66. Untuk kepentingan pembangunan di Indonesia, konsep "tool" oleh Mochtar Kusumaatmadja diterjemahkan sebagai

Konsep negara hukum *de rechtsstaat* dilahirkan dalam rangka melawan cara-cara pemerintahan yang otoriter, untuk dikembalikan kepada cara-cara menurut hukum. Sementara konsep negara hukum *the rule of law,* diahirkan dalam rangka mewujudkan dan mengaktualisasikan konsep kedaulatan rakyat ke dalam kehidupan bernegara dan berpemerintahan.

Negara hukum *de rechtsstaat* merupakan konsep yang bertujuan mengembalikan kedaulatan kepada rakyat dengan cara melepaskan rakyat dari belenggu ketidakmerdekaan, baik secara fisik, psikis, ekonomi, politik, dan sebagainya, menuju alam kemerdekaan.[179] Namun dalam praktik, de *rechtsstaat* cenderung eksesif,[180] terutama karena lebih dekat kepada konsep negara hukum formal yang digagas Emmnuel Kant.[181] Salah satunya, ekses formalitas yang jauh lebih penting untuk adanya suatu negara hukum.[182] Syarat peradilan administrasi dan undang-undang yang disebut sebagai persyaratan hukum, menunjukkan

---

"sarana", dengan alasan pemikiran memiliki ruang lingkup dan jangkauan yang lebih luas dari pada sekedar alat, yang sifatnya mekanistik. Sarana itu diterapkan melalui proses pembentukan hukum yang dilakukan melalui media peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi, meski berbeda dengan negara-negara Anglo Saksis dan Anglo Amerika, yang lebih mengedepankan fungsi yurisprudensi. Lihat Lili Rasyidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum,* Alumni, Bandung, 1985, hlm. 56-57. E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia,* Ichtiar, Jakarta, 1957, hlm. 49.

[179] Umumnya dianut oleh negara-negara Eropa daratan atau kontinen, seperti Jerman, Perancis, dan Belanda. Di antara ciri dianutnya konsep *de rechtsstaat* di negara-negara tersebut, terdapat syarat adanya peradilan administrasi negara. Syarat menurut Julius Stahl seperti dikutip oleh Hasan Zaini Zaenal, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,* Alumni, 982, hlm. 142.

[180] Memang dalam praktiknya, seperti dikemukakan Moh. Kusnardi "apa-apa yang dicita-citakan secara universal tentang negara hukum yang dituangkan dalam konstitusi, dalam praktiknya sering dilanggar". Moh. Kusnardi d.k., *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945,* Gramedia, Jakarta, 1980, hlm. 27.

[181] Immanuel Kant menyebutnya dengan *"Nachwachterstaat"* atau negara penjaga malam, yaitu konsep negara yang keterlibatannya dalam kehidupan masyarakat sangat terbatas atau dibatasi. Bahkan lebih dari itu, negara dilarang campur tangan dalam urusan-urusan masyarakat.

[182] Dilihat dari perkembangan tipe-tipe negara di dunia ini, pada dasarnya semua negara adalah negara hukum. *L'Etat Cest Moi* (negara adalah saya) atau *Nachwachterstaat* (negara penjaga malam), adalah negara hukum juga yaitu negara hukum klasik yang dilawan oleh konsep negara hukum modern yang identik dengan *welvaarstaat/welfare state* atau negara kesejahteraan, yaitu negara yang turut ambil bagian secara aktif dalam berbagi aspek kehidupan warganya.

adanya kesempitan pengertian hukum, termasuk substansi hukumnya. Karena itu, konsep semacam *"L'Etat C'est Moi"* dari Louis ke-XIV pun, adalah hukum yang sah, karena dibuat dan dikeluarkan oleh raja sebagai pejabat yang sah dan berwenang. Artinya, *L'Etat Cest Moi* memenuhi syarat administratif suatu negara disebut negara hukum.

Namun begitu, praktik ini harus diubah menuju kepada konsep pembentukan hukum yang benar-benar demokratis, sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat, yakni hukum yang berlaku efektif dan diterima *(anerkenungs theorie)* dalam masyarakat, adalah hukum yang keberlakuannya bukan karena unsur pemaksaan yang dilakukan negara *(machtstheorie)*.[183]

Sementara negara hukum *the rule of law*, merupakan upaya nyata mewujudkan kedaulatan rakyat ke dalam rumusan-rumusan normatif yang memuat jaminan perlindungan dan penghormatan terhadap kemerdekaan asasi dan pengakuan terhadap HAM pada umumnya, yang akan dijadikan acuan dalam memerintah negara.[184] Inilah yang kemudian dikenal dengan sebutan *government*

---

[183] Menurut Purnadi Purbacaraka, hukum yang baik itu apabila pembentukkannya didasarkan pada tiga kelakuan hukum, yaitu kelakuan folosofis, kelakuan sosiologis, dan kelakuan yuridis. Selanjutnya beliau jelaskan, hukum yang telah memenuhi ketiga dasar kelakuan hukum dalam pembentukannya itu, dasar keberlakuan kaidah hukum secara sosiologis, ditentukan oleh dua teori, yaitu: Teori Kekuasan *(Machtstheorie, The Power Theory)*, yakni secara sosiologis hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat; dan Teori Pengakuan *(Anerkenungstheorie, The Recognition Theory)*, yakni kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku. Purnadi Purbacaraka *d.k.*, *Perihal Kaidah Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 117-118. Menurut Bagir Manan, selain ketiga kelakuan (landasan) itu, juga ada kelakuan keempat, yaitu: "teknik perancangan". Menurut Bagir Manan, teknik perancangan tidak kalah penting dari ketiga landasan itu, sebab nyatanya kaidah hukum itu ada dalam rumusan normatifnya. Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 18.

[184] Konsep *"the Rule of Law"* adalah sebuah konsep tentang undang-undang yang berisi penghormatan terhadap kemerdekaan asasi dan pengakuan tentang hak-hak sipil dan politik setiap individu *(respect for fundamental freedom and recognition of the civil and political rights of the individuals)*. S. Tasrif, *Menegakkan Rule of Law di Bawah Orde Baru*, Jilid Pertama, Peradin, Jakara, 1971, hlm. 12-13.

by law and not by men.[185] Konsep negara hukum *the rule of law* ini, dikembangkan Inggris dan sejumlah negara pengikutnya,[186] kecuali Amerika Serikat.[187]

Di Inggris, konsep *the rule of law* diterjemahkan dari pemikiran John Locke, yang membagi bahkan memisahkan[188] kekuasaan negara ke dalam trias politika,[189] yang meliputi kekuasaan legislatif sebagai pembentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, dan kekuasaan federatif yang berkaitan dengan urusan-urusan eksternal negara.[190]

---

[185] Dalam konsep *"nomokrasi"* atau negara hukum dalam terminologi hukum Islam, nampaknya lebih operasional, karena unsur-unsur nomokrasi bukan sekedar formalitas. Hal itu nampak dari ciri pertama yang mengikat sebagai bentuk tanggung jawab moral yakni *"prinsip kekuasaan sebagai amanah"*. Prinsip ini kemudian dijelmakan ke dalam unsur-unsur lainnya, yaitu: *"musyawarah, keadilan, persamaan, pengakuan dan perlindungan terhadap HAM, peradilan bebas, perdamaian, kesejahteraan,* dan *ketaatan rakyat"*. Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, dan Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini,* Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 64.

[186] Umumnya negara-negara bekas jajahan Inggris menggabungkan diri dalam ikatan komunitas Persekemakmuran *(Commonwealth).*

[187] Praktik *the rule of law* di Amerika bukan karena *commonwealth,* melainkan lebih karena keyakinannya sendiri yang dibawa oleh para koloni yang sebagian besarnya berasal dari rakyat Inggris sendiri.

[188] Sebetulnya, baik John Locke maupun Montesquie dalam melihat tiga kekuasaan pokok yang ada dalam negara, tidak digagas sebagai kekuasaan yang terpisah sama sekali, melainkan sekedar membagi. Dikatakan *"These three powers are, indeed, separated. It is true that Montesquieu does not use the word separation, but division"*. Lebih rinci lagi selanjutnya baca, Baron De Montesquieu, "L' Esprit Des Lois", terjemahan Thomas Nugent, *The Spirit of The Laws,* Hafner Press–Macmillan Publishing Co.,Inc., New York, 1949, hlm. lvii. Namun demikian, di antara ketiga kekuasaan itu, harus ada yang terpisah, yaitu yudikatif, baik menyangkut fungsi maupun organ. Adapun eksekutif dan legislatif secara badan memang terpisah, tapi dari sisi fungsi tidak, karena memang penting dilakukan *"checks and balances"* satu sama lain. Inilah yang dikutip Ismail Suny dari Sir Ivor Jennings, membedakan pemisahan kekuasaan dalam arti material yaitu pemisahan kekuasaan yang dipertahankan secara tegas, dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal atau pembagian kekuasaan, yakni pemisahan kekuasaan yang tidak dipertahankan secara tegas. Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara,* Aksara Baru, Jakarta, 1978, hlm. 7.

[189] Nama atau istilah trias politika sendiri, untuk pertama kali digagas oleh Immanuel Kant seperti diungkapkan dalam bukunya *"Anfangsgrunde der Rechtslehre"*, hlm. 45. Lihat Ismail Suny, *Ibid,* hlm. 51, Catatan Kaki Nomor 6.

[190] Ketiga cabang kekuasaan yang digagas John Locke ini, mengilhami Montesquieu yang kemudian mempopulerkan sekaligus menjadi bapak teori trias politika. Perbedaan mendasar terletak pada kekuasaan ketiga, yang oleh John Locke disebut federatif. Lihat John Locke, *Of Civil Government Second Treatise,* Gateway Editions Ltd., Indiana, 1955, hlm. 120. Sementara menurut Montesquieu kekuasaan ketiga adalah yudikatif. Sementara seluruh kekuasaan federatif,

Meski demikian, di dalam tataran praktik, kedua konsep negara hukum itu memperlihatkan ada banyak variasi. A.V. Dicey[191] misalnya, menentukan tiga unsur pokok negara hukum *the rule of law*, yaitu:

a. *Supremacy of law*, kekuasaan tertinggi dalam negara itu adalah hukum (kedaulatan hukum);
b. *Equality before the law*, persamaan kedudukan dalam hukum bagi semua warga negara baik sebagai individu maupun dalam kedudukan sebagai pejabat negara;
c. *Constitution based on individual rights*, jaminan pengaturan dan perlindungan hak asasi dalam konstitusi, yaitu konsitusi bukan menjadi sumber dari hak-hak asasi manusia, melainkan konstitusi sebagai instrumen pelindung hak asasi manusia.

Dari rumusan Dicey di atas, tampak bahwa hakikat *the rule of law* ini diletakkan pada upaya melindungi hak-hak individu warga negara dari berbagai kemungkinan tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah maupun dari pihak yang lainnya.

Dalam hubungan ini, Ismail Suny[192] menyatakan bahwa:

> "Suatu masyarakat, baru dapat disebut berada di bawah *rule of law*, bila negara itu memiliki syarat-syarat esensial tertentu, antara lain harus terdapat kondisi-kondisi minimum dari suatu sistem hukum, dimana hak-hak asasi manuia dan *human dignity*, dihormati" (kursif – penulis).

Prinsip negara hukum *the rule of law* ini, kemudian ditinjau ulang dalam konferensi internasional di Bangkok tahun 1965, terutama terkait dengan prinsip-prinsip demokrasi perwakilan berdasarkan atas hukum *(representatives government under the rule of law)*. Hasilnya, suatu negara hukum yang demokratis harus memenuhi enam syarat pokok,[193] yang keseluruhannya

---

dimasukan ke dalam kekuasaan eksekutif. Charles Baron De Montesquieu, The Spirit ..., *op.cit.*, hlm. 151-152.

[191] A.V. Dicey, *op.cit.*, hlm. 184, 193, 195.

[192] Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1980, hlm. 11.

[193] Sri Soemantri, Tentang Lembaga ..., *op.cit.*, hlm. 15.

menunjukkan fungsi dan peran hukum dalam suatu negara demokrasi dengan sistem perwakilan.

Sebagai negara dengan sistem perwakilan dan menganut ajaran kedaulatan rakyat, pada tahun 1966 telah dilaksanakan simposium mengenai negara hukum Indonesia, yang sekaligus menentukan ciri-cirinya sebagai berikut:

a. "Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan;
b. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun;
c. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuk dan implementasinya".[194]

Kalau diterapkan secara konsekwen dan mengaitkannya dengan konsep kedaulatan rakyat, ciri-ciri itu cukup mejamin adanya hukum yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Itulah sebabnya, pelaksanaan simposium lebih dalam rangka reaksi atas berbagai praktik pemerintahan ORLA yang menyimpang dan terang-terangan bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945.[195] Di zaman Orla, prinsip negara hukum Indonesia yang dijumpai dalam Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh[196] UUD 1945, dan Penjelasan UUD 1945,[197] hanyalah kaligrafi yang tidak bermakna dalam praktik.

---

[194] Dahlan Thaib, Konsepsi ..., *op.cit.*, hlm. 39.

[195] Paling tidak dapat ditunjukkan tiga bentuk pelanggaran Orla secara masif terhadap UUD 1945, yaitu: pembubaran DPR oleh Presiden pada tahun 1960 (Penpres Nomor 2 Tahun 1960); pengangkatan Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia seumur hidup (Tap Nomor III/MPRS/1963); dan campur tangan Presiden dalam urusan kekuasaan kehakiman (UU Nomor 19 tahun 1964).

[196] Dalam program Penataran P4, kalau sudah menyebut bagian-bagian UUD 1945, selalu menggunakan istilah "Pembukaan, *Batang Tubuh*, dan Penjelasan". Menurut Sri Soemantri, sebutan "batang tubuh" kurang tepat diterapkan pada UUD 1945. Lebih tepat digunakan istilah "materi muatan". Lihat di antaranya dalam, "Undang-Undang Dasar dan ..., *op.cit.*, hlm. 10. "UUD 1945: Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara", *Studium Generale dan Peringatan 40 Tahun Pengabdian Prof.Dr.H.R. Sri Soemantri, S.H. di Universitas Padjadjaran*, Bandung, 9 Juni 2001, hlm. 9. Ketetapan MPR(S) ..., *op.cit.*, hlm. 43.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, UUD RIS 1949 dan UUDS 1950 lah, yang mengatur secara tegas Indonesia sebagai negara hukum. Di kedua UUD itu dijumpai ketentuan: "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat, yalah suatu *negara hukum* yang demokratis dan berbentuk federasi" (kursif – penulis).[198] Dalam UUDS 1945 asli, sebutan negara hukum dijumpai dalam Penjelasan yang menyatakan *"Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (rechtsstaat)."*[199] Perumusan yang mirip dengan UUD RIS 1949 dan UUDS 1950, baru dijumpai setelah Perubahan Ketiga UUD 1945 tahun 2001. Dalam Pasal 1 ayat (3), terdapat rumusan ketentuan: "Negara Indonesia adalah negara hukum".[200]

Sasaran utama konsep negara hukum, adalah adanya hukum yang berisi pembatasan kekuasaan negara terhadap kebebasan seseorang–baik warga negara atau bukan warga negara–yang secara umum, batas-batas substansinya adalah HAM.[201] Artinya, nilai-nilai HAM diangkat dan ditetapkan sebagai bagian utama dari kaidah hukum yang demokratis, sebagai konsekwensi linier keanggotaan parlemen yang dipilih rakyat secara demokratis.[202]

---

[197] Sejak Perubahan Keempat tahun 2002, Penjelasan UUD 1945, resmi tidak lagi menjadi bagian dari UUD 1945. Lihat ketentuan Pasal II Aturan Tambahan dengan tegas menyatakan: "Dengan ditetapkannya perubahan UUD ini, UUD Negara Repblik Indonesia Tahun 1945, terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal".

[198] Lihat Pasal 1 ayat (1) UUD RIS 1949. Dalam UUDS 1950 dirumuskan: "..., dan berbentuk kesatuan".

[199] Lihat Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, angka I.

[200] Menurut Moh. Mahfud MD, rumusan dalam Pasal 1 ayat (3) di atas, memperlihatkan konsep negara hukum netral atau konsep negara hukum prismatik. Moh. Mahfud MD., Perdebatan ..., *op.cit.*, hlm. hlm. 50-51.

[201] Inilah yang oleh J.G. Steenbeek, disebut *"iura singulorum"*, yakni hal-hal yang bertalian dengan hak-hak warga negara, yang kemudian populer disebut HAM. Dikutip dari Sri Soemantri, Prosedur ..., *op.cit.*, hlm. 59-60.

[202] Pada *Infra* Catatan kaki Nomor 111 hlm. 31 contohnya. Di sana jelas bahwa demokrasi tidak senantiasa sama dengan demokratis, bahkan sangat mungkin negara demokrasi dalam praktiknya tidak demokratis. Itulah yang diinginkan UUD RIS dan UUDS 1950, kalau negara

Dalam konsep UUD 1945, prinsip negara hukum dan ajaran kedaulatan rakyat merupakan *two sides of one coin* atau *conditio sine quanon*, yang saling melengkapi. Keduanya merupakan kebulatan yang utuh, yang telah dikonsepsikan jauh sejak perumusan dasar negara[203] dan perumusan naskah UUD 1945,[204] sampai pada saat penetapan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945.[205] Itulah sebabnya, betapa mudahnya perjalanan gagasan negara hukum dan kedaulatan rakyat ditetapkan sebagai materi muatan UUD 1945.

3. Teori Negara Berkonstitusi

Teori ini melahirkan ajaran negara berdasarkan konstitusi (sistem konstitusional),[206] yang sekurang-kurangnya mengandung dua makna.[207] *Pertama,* pengaturan mengenai batas-batas peran negara dan pemerintahan dalam mencampuri urusan kehidupan dan pergaulan masyarakat. *Kedua,* jaminan-jaminan hukum akan hak-hak yang melekat secara alamiah, baik sipil maupun hak pribadi *(individual rights),* hak-hak politik *(political rights),* hak-hak sebagai sebuah kelompok dan hak-hak sosial manusia pada umumnya. Artinya, keberadaan dan eksistensi konstitusi dalam negara, tidak lain adalah sebagai

---

hukum Indonesia harus demokratis. Sifat demokratis suatu pemerintahan hanya akan nampak, jika dijalankan dengan mengedepankan etika, akhlak, dan budi pekerti dalam berpemerintahan. Inilah yang digambarkan F.L.H.Dessauvagie (*d.k.*), *Sendi-sendi negara hukum Jang Demokratis,* W.Versluys N.V., Amsterdam-Jakarta, 1956, hlm. 104.

[203] Dilakukan dalam Sidang Pertama BPUPKI, 29 Mei s.d. 1 Juni 1945.

[204] Dilakukan dalam Sidang Kedua BPUPKI, 10 Juli s.d. 16 Juli 1945.

[205] Sejak dibentuk tanggal 9 Agustus 1945, PPKI baru melaksanakan sidang yang pertama dan terakhirnya pada tanggal 18 Agustus s.d. 20 Agustus 1945. Hasil yang dicapai adalah penetapan Pancasila sebagai dasar negara yang otentik dan RUUD menjadi UUD 1945 yang kemudian dikenal dengan sebutan UUD 1945 Proklamasi.

[206] Istilah ini dijumpai dalam Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara Angka II, tentang *Sistem Konstitusional.* Makna sistem konstitusional dijelaskan dalam butir 2. "Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)".

[207] Bagir Manan, Teori ..., *op.cit.*, hlm. 244-245.

"pembeda antara negara yang bercorak otoriter dengan negara yang bercorak demokrasi.[208]

Interaksi antara negara dan pemerintah dengan rakyat atau warga negara, di satu pihak akan melahirkan asas atau kaidah yang membatasi wewenang dan kewajiban negara, dan di lain pihak akan menimbulkan hak dan kewajiban warga negara dalam perikehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pada dasarnya, tujuan utama teori negara berkonstitusi adalah menempatkan konstitusi sebagai sumber tertinggi (supremasi konstitusi) dalam mengatur dan menentukan mekanisme hubungan hukum antara negara dan masyarakat atau antar anggota masyarakat dalam kehidupan sosial. Karena itu, apabila ditinjau dari sisi asas maupun mekanisme kinerja, pada dasarnya dalam banyak hal, prinsip negara hukum dan prinsip negara berkonstitusi, sering terjadi tumpang tindih *(overlapping)*. Keduanya memiliki kedekatan makna, kesamaan kehendak, kesamaan maksud, dan kesamaan tujuan, yakni membatasi seluruh kekuasaan negara, dalam rangka mewujudkan perlindungan hukum terhadap hak-hak dasar warga negara.

Lebih dari itu, keduanya[209] -prinsip negara berdasarkan atas hukum dan prinsip negara berdasarkan konstitusi- sama-sama menghendaki aturan hukum itu menjadi satu-satunya sumber tindakan dan pembatas peran negara dalam pergaulan masyarakat atau perbuatan masyarakat untuk melakukan atau tidak

---

[208] Moewardi Rosodjatmiko, "Pengaturan dan Pengurusan Hutan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006, hlm. 26.

[209] Dalam hubungan ini ada pendapat lain bahwa sistem konstitusional itu merupakan salah satu unsur atau fungsi negara berdasarkan atas hukum. Van den Berg misalnya berpendapat bahwa UUD merupakan salah satu unsur negara berdasarkan atas hukum. Lihat dalam Ven den Berg, *Waterschap en Functionele Decentralisatie*, 1982. Dikutip dari Bagir Manan, Teori ..., *op.cit.*, hlm. 246.

melakukan suatu perbuatan.[210] Di samping sebagai dasar dan batas suatu perbuatan, sendi negara berdasarkan konstitusi, juga menjadi dasar membangun tertib hukum, tertib pembentukan hukum, tertib penerapan hukum, dan tertib penegakan hukum.

Menyangkut tertib hukum, di antaranya dalam negara akan terdapat satu sistem tertib hukum yang menjadi patokan pembentukan dan pengembangan hukum.[211] Tertib hukum ini, di antaranya dipahami sebagai tersedianya satu rezim hukum yang berlaku secara nasional dalam negara yang menjadi acuan dalam pembentukan hukum.[212]

Menyangkut pembentukan, pengembangan, dan penegakan hukum, dengan sendirinya akan senantiasa diarahkan dan dipandu oleh rezim hukum nasional itu, yang di Indonesia dipusatkan pada UUD 1945 atau konstitusi.[213] Pusat rezim hukum nasional yang ditempatkan pada UUD 1845 ini, sekaligus

---

[210] Dalam kehidupan manusia, yang dimaksud dengan perbuatan atau tindakan hukum adalah keseluruhan interaksi yang dilakukan atau tidak dilakukan, atau melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Sementara pengertian perbuatan hukum, adalah "setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan, guna memperoleh sesuatu akibat yang dikehendaki dan yang diatur oleh hukum". Surojo Wignjodipuro, *Pengantar Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1974, hlm. 44.

[211] Umumnya, tertib hukum dengan satu sistem hukum itu ditempatkan pada satu UUD sebagai sumber utama atau dengan bahasa Friedman, UUD itu merupakan penguasa tertinggi negara *(the highest authority)*. Lawrence M. Friedman, *loc.cit.*,

[212] Di Indonesia, rezim hukum nasional ini lahir sebagai konsekwensi proklamasi yang merupakan bentuk perlawanan terhadap rezim hukum kolonial yang telah berkuasa lebih dari tiga ratusan tahun, yang dalam pemerintahannya memiliki kecenderungan destruktif, otoriter, menindas. Untuk masalah ini, sangat tepat dibaca lebih lanjut Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, RajaGrafindo Perada, Jakarta, 1984.

[213] Hampir dipastikan, seluruh UUD yang ada di dunia, selalu ditempatkan sebagai hukum tertinggi dan hukum dasar dalam negara yaitu hukum yang mendasari pembentukan, pengabsahan, dan pemberlakuan hukum-hukum lain di luar UUD. Pengertian ini di antaranya pernah dijumpai dalam Penjelasan Umum UUD 1945 yang menyatakan: "UUD suatu negara hanyalah sebagian dari hukumnya dasar negara itu, sedang ...". Selanjutnya lihat pula UU Nomor 12 tahun 2011, Pasal 3 ayat (1) bahwa "UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan". Dalam penjelasan, disebutkan: "UUD 1945 yang memuat hukum dasar negara, merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UUD".

mengharuskan seluruh peraturan perundang-undangan secara khierarkhis tidak saling bertentangan.[214]

Baik UUD 1945 yang pertama kali ditetapkan dan berlaku pada 18 Agustus 1945[215] maupun yang diberlakukan kembali sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959[216] sampai dengan UUD 1945 setelah Perubahan Keempat tahun 2002, ajaran konstitusional dianut di dalamnya.[217]

Istilah konstitusi diambil dari bahasa Perancsis *"Constituer"* yang artinya membentuk.Sementara UUD merupakan terjemahan dari kata *"Grondwet"* dalam bahasa Belanda, yang berarti aturan dasar dengan tempat tertinggi *(basic law, paramount law, the higher law* atau *fundamental law).*[218] Karena konstitusi senantiasa terkait dengan negara, maka konstitusi itu artinya membentuk negara, yang juga berarti permulaan dari segala peraturan mengenai suatu negara.[219]

Selain prinsip di atas, ajaran atau teori negara berkonstitusi (ajaran atau sistem konstitutsional) juga menyangkut sistem peraturan perundang-undangan. Ajaran negara berkonstitusi menghendaki sistem hukum dan sistem peraturan

---

[214] Salah satu dasar berlaku suatu kaidah hukum, adalah karena hukum itu tidak bertentangan satu sama lain. Itu akan terjadi karena hukum itu menjamin kepastian dan keadilan hukum. Hukum yang memenuhi kepastian dan keadilan, jika ketentuannya dirumuskan dengan jelas dan tegas, sehingga tidak memberikan ruang untuk membentuk tafsir yang beragam. Hukum akan seperti itu, kalau dalam proses pembentukannya dipenuhi syarat formal dan material pembentukan hukum (UU) yang baik, yaitu memenuhi 4 landasan pokok, yang meliputi: landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, dan landasan teknik perancangan. Peraturan akan tidak saling bertentangan, jika keempat landasan pembentukan itu dipenuhi. Bagir Manan, Dasar-dasar ..., *op.cit.*, hlm. 13-14.

[215] UUD 1945 ini oleh Mr. Assat disebut dengan UUD Proklamasi, karena UUD itu ditetapkan menyusul Proklamasi 17 Agustus 1945. Lihat dalam *op.cit.*, hlm. 1.

[216] Dekrit ini ditetapkan dalam Keputusan Presiden Nomor 150 tahun 1959. Ini artinya, UUD 1945 yang berlaku sekarang, dasar hukum keberlakuannya adalah Keputusan Presiden.

[217] Lihat UU Nomor 12 tahun 2011, Pasal 3 ayat (1) Jo. Penjelasannya.

[218] UUD Amerika dengan tegas menyatakan "This Constitution, ..., shall be the *supreme law of the land*;.." Lihat dalam Pasal 6 ayat (2). Lihat pula, Joeniarto, *UUD 1945 Sebagai Hukum Negara Yang Tertinggi*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 26.

[219] Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1980, hlm. 10.

perundang-undangan mengikuti tata cara pembentukan dan memiliki sumber-sumber keabsahan yang jelas. Artinya, semua kaidah hukum lain harus dibuat berdasarkan dan tidak boleh bertentangan dengan asas dan kaidah tata urutan peraturan perundang-undangan. Semua kaidah hukum yang lebih rendah, tidak boleh menyimpangi dan bertentangan dengan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya. Pendirian ini sebagai konsekwensi rangkaian konstitusi sebagai kaidah tertinggi dan kaidah dasar dalam negara.[220]

Kejelasan ini diperlukan, agar ada kepastian hukum dalam menentukan berbagai bentuk hukum yang akan diciptakan kemudian sebagai acuan dalam menentukan tertib tidaknya suatu interaksi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Karena itu, tanpa memegang teguh prinsip tata urutan peraturan perundang-undangan, maka akan terjadi kesimpangsiuran sistem hukum yang berlaku, yang pada gilirannya akan menimbulkan kekacauan hukum dalam kehidupan negara maupun dalam kehidupan masyarakat.[221]

Selanjutnya, ditinjau dari sisi penerapan dan penegakan hukum, ajaran negara berdasarkan konstitusi dan negara berdasarkan atas hukum, menghendaki bahwa seluruh tindakan pemerintahan senantiasa sesuai dengan aturan-aturan hukum yang berlaku *(rechtmatigheid)* dan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik *(algemeene beginselen van behoorlijk bestuur, general principles of good administration).*[222]

---

[220] Di sinilah fungsi penting dari "Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Tap MPR Nomor III/MPR/2000, UU Nomor 10 tahun 2004, dan UU Nomor 12 tahun 2011, yang di dalamnya mengatur tentang tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

[221] Bagir Manan, Teori ..., *op.cit.*, hlm. 246.

[222] *Ibidem.* Mengenai hal ini, pendapat para ahli tidak seragam terutama dari sisi jenisnya. Lihat Ateng Sjafruddin, "Asas-asas Pemerintaan yang Layak, Pegangan Bagi Pengabdian Kepala

Sementara itu, dari sisi penegakan hukum *(law enforcement)*, paham negara berdasarkan konstitusi, menghendaki suatu kekuasaan peradilan (kehakiman) yang bebas, merdeka, dan mandiri, lepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan-kekuasaan lainnya, yang diasumsikan dapat dan akan mempengaruhi bahkan menyimpangkan hakim dari kewajiban menegakan hukum, keadilan, dan kebenaran.[223] Kekuasaan kehakiman adalah *"avant garde"* dalam mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, dengan mengedepankan dan mendahulukan keadilan hukum.[224]

Menegakan keadilan merupakan inti tugas yustisial kekuasaan kehakiman. Hal ini sejalan dengan prinsip-prinsip Al-Qur'an, bahwa penegakan keadilan jauh harus lebih diprioritaskan dari pada sekedar penegakkan hukum,[225] karena keadilan itu merupakan inti dan esensi dari ajaran Islam.[226] Itulah sebabnya,

---

Daerah", *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar*, Fakultas Hukum UNPAR, Bandung, 11 Mei 1991. Bandingkan dengan S.F. Marbun d.k., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 57 dst.

[223] Prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka ini, untuk pertama kalinya diletakkan dalam praktik peradilan Islam, ketika hakim (qadi) yang ditunjuk oleh Ali bin Abi Thalib, menolak kesaksian Ali bin Abi Thalib dalam perkara baju perang. Penolakan itu merupakan bentuk integritas seorang qadi yang tidak terpengaruh oleh Ali bin Abi Thalib yang telah mengangkatnya. Prinsp istiqamah seorang qadi, sesunguhnya diletakkan tidak hanya pada fakta-fakta kebenaran bukti yang ada, tapi yang lebih utama lagi pada integritas yang bersemayam dalam suara moral dan nuraninya sebagai qadi. Masdar Farid Mas'udi, *Syarah UUD 1945: Perspektif Islam*, Alvabet, Edisi Baru, Ciputat, 2013, hlm. 177.

[224] Dikatakan, "dalam hal terjadi pertentangan antara ketertiban dan kepastian hukum di satu pihak, dengan keadilan hukum di lain pihak, maka penegak hukum wajib mendahulukan dan berpihak kepada penegakan keadilan". Bagir Manan, Teori ..., *op.cit.*, hlm. 247.

[225] Hakim harus menegakan keadilan dalam memutus perkara, karena keputusannya dapat mendekatkan dengan pintu surga, sekaligus mendekatkan dengan pintu neraka. Masdar Farid Mas'udi, *op.cit.*, hlm. 182.

[226] Banyak ayat dalam Al-Qur'an yang menyebut tentang *Adil* dan *keadilan*, yang dikemukakan dalam berbagai makna, berbagai keadaan, dan berbagai subyek, dengan menekankan penegakkannya. Baca di antaranya Qur'an Surat Al-Baqarah (Q.S. 2: 282) "Dan hendaklah ada di antara kamu seorang penulis yang menulis dengan *adil*". Selanjutnya Qur'an Surat An-Nisa (Q.S. 4:58) "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia, supaya menetapkannya dengan *adil*. Sesungguhnya Allah telah memberikan sebaik-baiknya pengajaran kepada kamu. Sesungguhnya Allah maha mendengar dan maha melihat". (Q.S. Al-Maidah [5]: 8) "Berlaku *adillah*! Karena *adil* itu lebih dekat kepada takwa". Selanjutnya baca pula (Q.S. AL-

seluruh tindakan dalam rangka menegakan hukum, terutama oleh kekuasan kehakiman, harus dilakukan dalam rangka mewjudkan prinsip-prinsip keadilan substantif yang berlaku umum *(the general principles of natural justice)*, yang diletakkan pada rasa keadilan nurani. Karena itu, dalam memutus perkara, hakim harus memutus untuk memberikan keadilan, bukan memberikan kemenangan.[227]

Keadilan substantif, tidak lain adalah keadilan yang sesungguhnya yang sesuai dengan nurani yang paling hakiki dari perasaan keadilan rakyat, dan itu tidak lain adalah keadilan yang sesuai dengan perasaan kedaulatan rakyat yang tertinggi.

4. Teori Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia atau HAM, merupakan isu baru dalam kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bersifat mendunia (internasional). Isu HAM secara internasional ini, baru muncul setelah Perang Dunia ke-II, tepatnya sejak PBB melahirkan piagam HAM dunia yang dikenal dengan *Universal Declaration of Human Rihts* (UDHR), 10 Desember 1949. Jika dirunut ke belakang dari UDHR, barat sendiri mengakui kalau masalah HAM baru muncul sekitar akhir abad 17, bertepatan dengan kelahiran *Bill of Rights* tahun 1689 menyusul

---

An'am [6]: 152) "Dan apabila kamu berkata, hendaklah kamu berlaku *adil* walaupun terhadap kerabat." Baca pula (Q.S. An-Nahl [16]: 90) "Sesungguhnya Allah memerintahkan berlaku *adil* dan berbuat ihsan". Dan banyak lagi ayat-ayat Al-Qur'an seperti itu. Selanjutnya, perlu pula ditulis di sini, bahwa istilah adil dalam Al-Qur'an dijumpai dalam kata *al-qisth, al-mizan, al-futur,* dan dalam frasa *ihsan,* yang dipandang sesuatu yang melebihi keadilan. Lihat M. Quraish Shihab, Wawasan ..., *op.cit.*, hlm. 111, 124. Sejalan dengan keterangan di atas, Ibn al-Qayim menyampaikan pandangan tentang keadilan ini dalam kalimat indah: "Sesungguhnya Tuhan mengutus Rasul-rasul-Nya dan menurunkan kibat-kitab suci-Nya, supaya melaksanakan *keadilan*, karena di atas keadilanlah didirikan langit dan bumi. Apabila tanda-tanda keadilan telah nampak dan memperlihatkan wajahnya dengan bentuk apapun juga, maka di situlah agama dan syari'at (hukum) Tuhan berada". Terkutip oleh Zainal Abidin Ahmad, (membangun)..., *op.cit.*, hlm. 38.

[227] Moh. Mahfud MD, Perdebatan ..., *op.cit.*, hlm. 179.

keberhasilan "Revolusi Gemilang" *(Glorious Revolution)* Inggris pada 1688. Disusul kemudian oleh revolusi Perancis 1689, dan kemerdekaan Amerika Serikat, 1787.[228]

Sementara bagi negara yang telah biasa memberikan jaminan perlindungan HAM bagi rakyatnya, tidak merupakan hal baru ketika PBB menetapkan kewajiban setiap negara untuk memberikan jaminan perlindungan HAM dalam konstitusinya.[229] Karena itu, isu internasional HAM lebih bersifat melanjutkan perlindungan HAM yang bersifat domestik, yang telah lebih dahulu ada. Dalam hubungan ini, termasuk pemahaman dan perlindungan HAM di Indonesia.

Tidak dapat dibantah, bahwa sebelum PBB menyatakan secara resmi mengenai perlunya negara-negara di dunia memberikan jaminan dan perlindungan atas HAM warga negaranya, Indonesia empat tahun lebih awal telah merumuskan jaminan HAM itu dalam UUD 1945, meskipun dalam jumlah ketentuan yang sangat terbatas. Tapi dalam keterbatasan itu, HAM yang sifatnya mendasar, khususnya, hak kemerdekaan diri, hak beragama, dan hak sosial kemanusiaan, terjamin di dalamnya.[230] Lebih jauh dari itu, gagasan perlindungan HAM dalam UUD negara Indonesia merdeka kelak, merupakan materi penting dalam pembahasan di BPUPKI, baik dalam sidang pertama maupun pada sidang kedua. Artinya, Indonesia bukan negara yang ketinggalan dalam soal melindungi HAM warga negaranya.

---

[228] Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia: Sejarah, Teori, dan Praktek dalam Pergaulan Internasional,* Terjemahan A.Hadyana Pudjaatmaka, Pustaka Utama Grafiti, Cetakan pertama, Jakarta, 1994, hlm. 2.

[229] *Ibidem.*

[230] HAM terkait kebebasan beragama, seperti dimuat dalam Pasal 29; HAM terkait manusia sebagai makhluk sosial, dimuat dalam Pasal 28; HAM terkait dengan keilmuan, dijamin dalam Pasal 31; HAM terkait perlindungan diri, keluarga, dan kepemilikan, dijamin dalam Pasal 26, dengan diakui sebagai warga negara; dan jenis HAM lainnya.

Bahkan keinginan memberikan jaminan perlindungan HAM di Indonesia, lebih luas dari sekedar bagi bangsa Indonesia. Frasa pertama yang dimuat dalam Pembukaan UUD 1945 alinea pertama, itu bukan hanya untuk bangsa Indonesia, melainkan untuk seluruh manusia dan bangsa lain di dunia, khususnya bangsa-bangsa yang pada waktu itu berada dalam kekuasaan atau di bawah kekuasaan atau imperialisme negara lain. Lebih dari itu, dengan kenyataan sosiologis bangsa Indonesia pada waktu itu yang mencapai lebih dari 90% umat Islam, menjadi sangat tidak terbantahkan, kalau konsep perlindungan HAM warga negara Indonesia yang dimuat dalam UUD 1945, sangat dipengaruhi oleh pikiran-pikiran religius para penyusun UUD 1945.[231] Karena itu, sulit disangkal, kalau apa yang disebut HAM dalam UUD 1945, terpisahkan dengan konsep dan pemikiran Islam, bernafaskan Islam, sehingga pasti rumusan dan maknanya tidak akan salah.[232]

Malah sebagai isu baru berskala internasional, masalah HAM sering ditempatkan sebagai alat hegemoni kekuasaan barat,[233] khususnya terhadap kelompok negara dunia ketiga atau dunia timur yang notabene merupakan negara berpenduduk mayoritas Islam atau bahkan kategoris sebagai negara Islam.[234]

---

[231] Gagasan itu kemudian dinyatakan secara tegas dalam rumusan Piagam Jakarta yang kemudian ditetapkan sebagai Pembukaan UUD 1945. Dalam Alinea Ketiga dijumpai frasa "Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa ...".

[232] Misalnya perubahan sila pertama Pancasila Piagam Jakarta yang terjadi tanggal 18 Agutus 1945 dari kata-kata: "Ke-Tuhanan dengan kewajiban menjalankan syri'at Islam bagi pemeluk-pemneluknya" menjadi "Ke-Tuhanan Yang Maha Esa", merupakan tafsir sesuai syari'at Islam, bahwa Tuhan Yang Maha Esa, demikian dijelaskan Ki Bagoes Hadikoesoemo, merupakan makna dan konsekwensi dari al-Qur'an Surat Al-Ikhlas (Q.S. 112:1-4).

[233] Eggi Sudjana, *op.cit.*, hlm. 5. Lihat selanjutnya Mun'im A. Sirry, *Dilema Islam Dilema Demokrasi: Pengalaman Baru Muslim dalam Transisi Indonesia*, Gugus Press, Bekasi, 2002, hlm. 11. Baharudin Lopa, *al-Qur'an dan Hak Asasi Manusia*, Dana Bhakti Prima Yasa, Yogyakarta, 1996, hlm. 13.

[234] Rabithah Alam Islami, dalam Muktamarnya yang diselenggarakan di Riyadh Arab Saudi tahun 1992, membedakan sebutan negara Islam ke dalam tiga kategori, yaitu: *pertama*, negara yang secara tegas menyatakan diri sebagai negara Islam; *kedua*, negara yang memberlakukan hukum Islam meskipun tidak menyebutkan sebagai negara Islam; dan *ketiga*,

Dalam Laporan Tahunan *Freedom House* yang bertajuk *Freedom in the World 2001-2002*, menyatakan bahwa "negara non muslim, tiga kali lebih demokratis dibandingkan dengan negara-negara muslim". Pernyataan ini, berkelindan dengan isu HAM karena demokrasi dan HAM merupakan dua saudara kembar dalam menilai isu-isu kontemporer dunia. Artinya, dunia negara-negara muslim tidak demorkatis dan tidak menghormati HAM.

Laporan seperti ini akan linier dengan laporan-laporan tahunan selanjutnya, karena di dalamnya memuat kepentingan politik hegemoni barat, bahwa demokrasi dan HAM khususnya, adalah instrumen imperialisme gaya baru barat bagi negara-negara berkembang di belahan dunia ketiga.

Selanjutnya, dikatakan khususnya, karena sebetulnya gagasan menilai dan menerapkan HAM dan demokrasi secara internasional, diberlakukan sama kepada semua negara. Ini dilakukan, sebagai konsekwensi Piagam Umum PBB telah disepakati untuk diikuti dan dilaksanakan, oleh seluruh negara tanpa kecuali.

Sebelum membahas lebih lanjut, ada baiknya terlebih dahulu dipahami secara singkat pengertian dan ruang lingkup HAM.

Diakui atau tidak, istilah HAM merupakan terminologi bahasa Arab, bahkan bahasa Al-Qur'an atau bahasa Allah. Ini harus ditegaskan demikian, karena telah terjadi kesalahan yang sangat disengaja, bahwa istilah HAM itu murni merupakan pikiran barat.

Dalam bahasa Arab, hak diartikan sebagai "kepemilikan" dan "asasi" diartikan sebagai "pokok atau dasar". Berdasarkan konstruksi itu, maka HAM

---

negara yang mayoritas peduduknya beragama Islam. Indonesia adalah negara Islam menurut kategori ketiga.

diartikan sebagai hak-hak dasariah atau hak-hak pokok yang dimiliki manusia. Terhadap hak-hak dasariah atau pokok ini, pada hakekatnya setiap manusia sekaligus memiliki hak untuk pemenuhan hak-haknya tersebut dari pihak lainnya, yang memiliki hubungan timbal balik. Dalam Islam, hak asasi itu dibedakan ke dalam *huquuqul 'ibad* atau hak-hak adami atau atau hak-hak kemanusiaan dan *huquuqullah* atau hak-hak Allah atas sesuatu.[235]

Umumnya kalau pada suatu saat menyebut HAM, itu selalu diartikan sebagai hak yang hanya berurusan dengan sesama manusia. Jarang bahkan tidak pernah dalam membahas HAM dikaitkan dengan hak Allah. Padahal, sejatinya ketika bicara HAM, harus selalu dilekatkan dengan hak Allah, sebab keberadaan HAM itu sendiri, karena Allah menghendaki menyertakan hak-hak dasariah kepada setiap manusia.[236] Itulah yang kemudian HAM diberikan rumusan atau definisi, seperti di antaranya terdapat dalam UU Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM, Pasal 1 angka 1 yang menyebutkan:

> "Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan YME, dan merupakan anugerah-NYA yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang, demi kehormatan atas perlindungan harkat dan martabat manusia".

Sekedar pengayaan pemahaman, selain yang dikemukakan dalam UU Nomor 39 tahun 1999 di atas, juga empat definisi yang bersifat doktriner[237] dikemukakan di sini, sebagai berikut:

---

[235] Syekh Syaukat Hussain, *Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, Gema Insani Press, 1996, hlm. 54.

[236] *Ibid*, hlm. 55.

[237] Istilah doktriner atau doktrin dalam teori ilmu hukum, bukan dalam pengertian kesewenang-wenangan, melainkan sebagai ajaran para ahli di bidangnya, yang dikembangkan berdasarkan logika formal yang berlaku. Dalam teori ilmu hukum, termasuk bidang Imu hokum

1. Jan Materson, dari Komisi HAM PBB merumuskan HAM sebagai: "hak-hak yang melekat pada manusia, yang tanpanya mustahil manusia dapat hidup sebagai manusia".
2. C. de Rover,[238] mengartikan HAM sebagai "Hak hukum yang dimiliki setiap orang sebagai manusia. Hak-hak tersebut bersifat universal dan dimiliki setiap orang, kaya maupun miskin, laki-laki maupun perempuan. Hak tersebut mungkin dilanggar, tetapi tidak pernah dapat dihapuskan".
3. Baharuddin Lopa[239] menyatakan: "HAM adalah hak-hak yang secara kodrati melekat pada manusia, yang tanpanya mustahil manusia dapat hidup sebagai manusia yang bertanggung jawab" *(Human rights could be generally defined as those rights which are inherent in our nature, and without it which can not live as human being responsibility)*". Maksudnya, bahwa selain kepada manusia itu dilekati dan mempunyai hak, tapi lebih penting lagi adalah memiliki kewajiban dan tanggung jawab atas segala yang dilakukannya.[240]
4. Sementara itu, Abul 'Ala Al-Maududi[241] menyatakan bahwa: "HAM adalah hak kodrati yang dianugerahkan Allah kepada manusia, yang tidak dapat dicabut atau dikurangi oleh kekuasaan atau badan apapun".

---

tata negara, doktrin dinyatakan sebagai salah satu sumber hukum formal. Lihat Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 28. Bagir Manan, Konvensi ..., *op.cit.*, hlm. 35.

[238] Ce. de Rover, *To Serve & To Protect: Acuan Universal Penegakan HAM,* RajaGrafindo Persada, Cetakan Pertama, Jakarta, 2000, hlm. 47.

[239] Baharuddin Lopa, *Al-Qur'an & Hak Asasi Manusia,* Dana Bhakti Prima Yasa, Yogyakarta, 1996, hlm. 1.

[240] *Ibid,* hlm. 19. Syekh Syaukat Hussain, *op.cit.*, hlm. 2.

[241] Abul A'la Al-Maududi, *Khilafah dan Kerajaan, Konsep Pemerintahan Islam serta Studi Kritis terhadap "Kerajaan" Bani Umayyah dan Bani Abbas,* KARISMA, Cetakan I, Bandung, 2007, hlm. 70 dst. Lihat juga Abul A'la Al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi: Sistem Politik Islam,* Mizan, Cetakkan VI, Bandung, 1998, hl. 340.

Meski dari beberapa definisi atau batasan di atas, dirumuskan secara berbeda-beda, tapi pengertian HAM memiliki kesamaan persepsi sebagai hak-hak dasariah yang melekat pada manusia dan merupakan sesuatu yang tidak boleh dilanggar, sekaligus merupakan hak yang tidak akan pernah dapat dihapuskan dari manusia. Organisasi apa pun yang di dalamnya bersentuhan dengan hak-hak kemanusiaan, terutama organisasi negara, selain harus mengakui juga berkewajiban untuk melindungi, mencegah pelanggaraan oleh siapa pun, termasuk menegakannya, jika pelanggaran itu ternyata terjadi pula. Tindakan kenegaraan ini, semata-mata demi terlindunginya hak dan harkat martabat manusia dan kemanausiaan.[242]

Lebih ditegaskan lagi oleh Rover, bahwa HAM itu adalah hukum. Dalam doktrin ilmu hukum, meskipun menurut banyak ahli tidak dapat didefinisikan secara tetap dan pasti, tapi hukum dapat diberi pengertian sebagai aturan tingkah laku manusia, baik secara individual maupun kelompok.[243]

Karena sebagai aturan tingkah laku, hukum menjadi dibutuhkan oleh manusia untuk mengatur hubungan tingkah laku baik antar individu, individu dengan kelompok, atau antar kelompok, sekaligus membatasi tingkah laku dari manusia itu. Gagasan hukum sebagai pengatur dan pembatas tingkah laku ini, karena isi hukum tidak lain adalah HAM. Artinya, HAM adalah jenis tingkah laku, HAM adalah pengatur, juga HAM adalah pembatas tingkah laku. Inilah yang kemudian menjadi dalil dalam negara hukum dan negara berkonstitusi,

---

[242] Frasa kemanusiaan di antaranya dijumpai dalam Pembukaan UDHR, melalui kata-kata: "... pengakuan martabat yang melekat dan ..., hak yang sama dan tidak dapat dihapuskan dari seluruh anggota msyarakat manusia, merupakan dasar bagi kebebasan, keadilan, dan perdamaian dunia ...".

[243] Lihat Bagir Manan, Dasar-Dasar ..., *op.cit.*, hlm. 10.

bahwa fungsi hukum dan konstitusi adalah pengatur dan pembatas kekuasaan atau pencipta kekuasaan yang serba terbatas atau dibatasi *(limited government)*.[244]

Sedikit menyangkut lintasan sejarah, terdapat perbedan mendasar antara pandangan barat (Nasrani/Kristen) dan pandangan timur (Islam).[245] Salah satu perbedaan yang sangat mendasar, adalah menyangkut asal-usul perhatian terhadap HAM, dan pemahaman dalam pelaksanaannya.

Dalam berbagai tulisan yang dibuat penulis barat, ada semacam "klaim" bahwa menyangkut konsep kenegaraan, termasuk konsep HAM, harus selalu dikembalikan ke sumber "leluhurnya", ke peradaban Romawi dan Yunani.[246] Mengenai apakah suatu konsep kemanusiaan itu, nyata atau tidak nyata ada dalam kedua peradaban leluhur itu, dalam perjalanannya akan dan bahkan harus "dianggap" ada, sehingga memiliki dasar historis yang dapat dipertanggung-jawabkan dalam melakukan analisis atau kajian lebih lanjut.

Konsep demokrasi misalnya. Pembenaran dari sisi kesejarahan, akan selalu dihubungkan dengan masa pemerintahan Plato dan Aristoteles di Yunani Kuno yang hidup sekitar 400 tahun sebelum masehi (sM). Bahkan masalah hukum, jauh lebih tua lagi dari soal demokrasi Yunani. Masalah ini telah ada lebih dari 1800 tahun sM, yang dilekatkan kepada nama Chammurabi sebagai raja

---

[244] Sri Soemantri,

[245] Frederick M. Deny *(Gen.Ed.)*, "Studies in Comparative Religion", dalam David Litle (*et.al.*), *Kajian Lintas Kultural Islam-Barat, Kebebasan Agama dan Hak Asasi Manusia*, Pustaka Pelajar dan ACAdeMIA, Yogyakarta, 1997, hlm. ix. Lihat juga John Markof, *Gelombang Demokrasi Dunia*, dalam Heru Nugroho (*Peny.*), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 4.

[246] Dua peradaban Yunani dan Romawi ini, akan selalu dijadikan rujukan dalam mencari asasl-usul segala macam hal yang berkaitan dengan manusia, kehidupan manusia, termasuk dan terutama menyangkut kelembagaan atau institusi tentang manusia. Hampir sebagian besar, misalnya konsep tentang negara, demokrasi, negara hukum, dan sejenisnya, selalu harus dikembalikan keberadaan awalnya, ada tidak dalam peradaban Yunani atau Rumawi itu. Syekh Syaukat Hussain, *Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, hlm. 1.

Babilonia pada waktu itu.[247] Sementara menyangkut HAM, konon orang pertama di dunia yang memberi perhatian terhadap HAM dalam kehidupan manusia, adalah seorang filsuf Yunani, Zeno yang hidup sekitar 300 tahun sM.[248]

Dari perjalanan historis sejak asal-usul sampai saat ini, sebetulnya perkembangan pemahaman barat tentang HAM, mengalami satu kurun waktu yang terputus. Seandainya membenarkan bahwa Zeno orang Yunani pertama yang memiliki kepedulian akan HAM, maka bagaimana kenyataan pertumbuhan HAM sepeninggalnya. Sementara konsep HAM barat yang disepakati saat ini, asal-usulnya justeru baru dimulai sejak tahun 1689, bersamaan dengan lahirnya *Bill of Rights* Inggris.[249] Bahkan ketika dimundurkan ke permulaan abad XIII yang dikaitkan dengan Piagam Magna Charta 1215, sebagian besar pemikir HAM barat menolaknya. Magna Charta tidak memiliki hubungan dengan hak-hak yang patut dimiliki seseorang sebagai manusia. Magna Charta tidak lebih dari sebuah perjanjian pembagian kekuasaan antara raja dengan para *baron* (bangsawan) Inggris, yang intinya kekuasaan raja mulai dibatasi untuk tidak berbuat sewenang-wenang terhadap para *baron*.[250]

Karena itu, memang perhatian barat pada HAM baru dimulai sejak *Bill of Rights* 1689, yang secara berturut-turut dilanjutkan dengan kemerdekaan Amerika 1787, revolusi Perancis 1789, dan terakhir 10 Desember 1948 ketika PBB

---

[247] J.J. Von Schmid, *op.cit.*, hlm. 7.

[248] Syekh Syaukat Hussain, *loc.cit.* Lihat pula, *Ibid*, hlm. 36.

[249] *Ibid*, hlm. 2. Scott Davidson, *loc.cit.* Ada jeda 2000 tahun lebih sejak Zeno sampai 1689, sebagai titik awal Barat mengkonsepkan HAM. Pertentangan konsep ini membuktikan, bahwa konsep HAM bukan hasil evolusi pemikiran manusia, melainkan merupakan wahyu langit yang diturunkan kepada para nabi dan rasulnya, sejak Allah SWT. menciptakan manusia di muka bumi. Syekh Syaukat Hussain, *Ibid*, hlm. 54.

[250] *Ibidem*. Sesuatu yang dianggap sewenang-wenang itu, biasanya terkait dengan pemungutan pajak atau pengerahan tentara untuk kepentingan pertahanan atau perang. Lihat Soenario, *op.cit.*, hlm. 38.

mendeklarasikan Pernyataan Sejagat tentang Hak Asasi Manusia *(Universal Declaratin of Human Rights [UDHR]).*[251] Sejak deklarasi ini, tidak atau belum ada lagi bentuk perhatian tersendiri tentang HAM. Kegiatan yang dilaksanakan kemudian lebih pada penegakan HAM sebagai akibat pelanggaran, baik yang bersifat pelanggaran berat maupun pelanggan HAM biasa.[252]

Agak berbeda dengan dunia timur, Islam. Islam adalah "dien" yang diturunkan Allah SWT. untuk manusia. Sebagai dien, Islam memiliki sejumlah hukum, termasuk mengenai HAM yang dipahami secara universal oleh seluruh umat Islam di mana pun berada. Prinsip universalitas Islam, dijumpai dalam firman Allah SWT. *"wa ma arsalnaka illa rahmatan lil 'alamien".*[253] Sesungguhnya Islam ini merupakan risalah terakhir yang menjadi rahmat bagi seluruh alam (makhluq). Prinsip universalitas Islam dari ayat ini, berlaku tanpa kecuai bagi seluruh makhluq-NYA. Terkait umat manusia, ajaran Islam tidak hanya bagi umat Islam, tapi kebaikan bagi seluruh umat manusia.[254]

Karena itu, meskipun secara formal[255] ajaran Islam ini baru diturunkan pada permulaan abad ke-7, tepatnya tahun 611 Masehi, tapi secara substansial Islam telah diturunkan Allah sejak manusia pertama Nabi Adam diciptakan lahir dan tinggal di muka bumi ini. Kehadiran Islam pada awal abad ke-VII ini,

---

[251] C. de Rover, *op.cit.*, hlm. 55.

[252] *Ibid*, hlm. 69.

[253] Sesungguhnya risalah ini merupakan risalah terakhir ini, yang menjadi rahmat bagi seluruh alam. Al-Qur'an Surat Al-Maidah [Q.S. 5:3].

[254] Surat al-Maidah di atas, termasuk kelompok surat Madaniah, yang seluruh ayatnya, selalu diawali dengan panggilan "Ya Ayyuhannas" (wahai manusia). Panggilan ini berlaku bagi semua manusia tanpa kecuali, sebagai konsekwensi Islam pada periode Madinah lebih fokus pada implementasi nilai-nilai iman dalam kehidupan nyata, seperti ekonomi, sosial, politik, termasuk ketatanegaraan. Kehidupan madaniah ini diawali dengan Piagam Madinah, yang dibuat Rasulullah pada tahun ke-2 Hijrah. Mohammad Shoelhi, Demokrasi Madinah ..., *op.cit.*, hlm.viii.

[255] Esensi Islam yang diajarkan Allah kepada Nabi Adam adalah ke-Tauhid-an kepada Allah dan sikap berserah diri yang hanya kepada Allah SWT.

merupakan jawaban atas praktik kehidupan manusia di era jahiliyyah. Era yang tidak lagi memandang manusia, khususnya perempuan sebagai makhluq yang patut diperlakukan sebagai manusia. Pada waktu itu, kaum perempuan tidak memiliki harga kemanusiaan sama sekali. Ia diperlakuan sangat tidak manusiawi, bahkan berujung pada kematian.

Tampilnya Islam ke tengah umat jahiliyyah ini, hendak membuktikan kalau agama inilah yang pertama kali menghormati HAM. Islam mengajarkan, semua manusia di mata Allah SWT. adalah sama. Kemuliaan dan derajat tinggi manusia, tidak pada suku, warna kulit, atau ciri-ciri fisik lainnya, melainkan pada ketakwaan dan kesalehannya.[256] Karena itu, tidak ada alasan untuk menganggap kaum perempuan lebih rendah, bahkan dianggap bukan manusia. Kehadiran Islam telah menyelamatkan jiwa atau kehidupan sebagai hak yang paling asasi bagi manusia. Karena yang diselamatkan pertama adalah hak hidup manusia, maka seluruh hak yang datang kemudian, baik yang bersifat dasariah lainnya, maupun hak-hak yang bersifat "kemodernan" dalam kehidupan bernegara, *mutatis mutandis* merupakan hak yang dilindungi oleh ajaran Islam, termasuk melindungi hak-hak kedaulatan rakyat.[257]

Untuk itu, penting mengaitkan HAM dengan pemilu dan kedaulatan rakyat, sebagai sesuatu yang fundamental bagi rakyat yang menjadi warga negara.

---

[256] Al-Qur'an Surat Al-Hujurot (Q.S. 49:13). Selanjutnya ditegaskan dalam khutbah Rasulullah pada Haji Wada (perpisahan), dengan menyatakan: "... Tak ada seorang pun yang lebih tinggi derajatnya dari manusialainnya, kecuali berdasarkan atas ketaqwaan dan kesalehannya. ... Keunggulan itu berdasarkan atas ketaqwaannya". Terkutip oleh Syekh Syaukat Hussain, *op.cit.*, hlm. 3.

[257] Islam mengakui dan melindungi kedaulatan rakyat, karena itu hanya sebagai *wasilah* (instrumen) bukan *ghayah* (tujuan). Sebagai *wasilah*, konsep ini dapat berubah sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan (ijtihadiyah), sejalan dengan sabda Rasulullah dari Anas r.a. *"Antum 'alamu biamri dunyakum"* (kalian lebih tahu perihal urusan duniawi kalian), H.R. Muslim. Mengurus negara bagian dari ijtihad. Masdar Farid Mas'udi, *op.cit.*, hlm. 64.

Kedaulatan rakyat adalah bagian dari HAM yang bertalian dengan jaminan setiap warga negara menyatakan kehendaknya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kedaulatan rakyat adalah hak dasariah ketatanegaraan setiap warga negara, yang dinyatakan melalui mekanisme ketatanegaraan yang berlaku.[258]

Hubungan warga negara dengan negara, secara timbal balik akan menjelma dalam tiga sisi, yaitu hak, kewajiban, dan tanggung jawab. Masalahnya kemudian, dilihat dari sisi warga negara, apakah pemilu itu bagian dari hak, atau kewajiban, atau tanggung jawab. Atau sekaligus ketiga-tiganya.

Dalam banyak tulisan dan pendapat yang ada, pemilu sering dilihat sebagai hak. Jarang dinyatakan sebagai kewajiban atau bahkan tanggung jawab. Sebagai hak, maka tidak memberikan suara dalam pemilu, bukan merupakan suatu pelanggaran. Sah-sah saja untuk tidak melaksanakannya. Tapi ketika dilihat dari sisi bahwa kelangsungan kehidupan negara melekat pada warga negara yang sengaja mendirikannya, maka makna pemilu mulai bergeser dari semata-mata berada dalam ranah hak, menuju pada ranah kewajiban dan tanggung jawab. Artinya, pemilu adalah hak asasi (HAM), kewajiban asasi (KAM), dan tanggunjawab asasi (TAM) warga negara dan negara.[259] Dikategorikan hak, maksudnya bahwa setiap manusia warga negara berhak menentukan pilihan di antara sekian banyak yang harus dipilih. Ketika telah menentukan satu yang harus

[258] Sejak perubahan UUD 1945, hak-hak dasariah ketatanegaraan ini disebut sebagai hak-hak konstitusional warga negara, yang dijamin dan dilindungi negara secara konstitusional pula. Tugas melindunginya ini, dijalankan oleh lembaga negara MK.

[259] Dalam hubungan ini dapat dipahami, bahwa hubungan warga negara dengan negara, tidak hanya diukur oleh adanya jaminan dan perlindungan HAM dari negara, tapi juga negara menjamin bahwa setiap warga negara memiliki KAM dan TAM. Dikatakan bahwa jaminan pemenuhan, perlindungan, dan penghormatan atas HAM, hanya akan bermakna positif jika pemenuhan terhadap KAM dan TAM juga dijalankan secara seimbang, karena negara pun diikat oleh hak, kewajiban, dan tanggung jawab. Dede Rosyada, *op.cit.*, hlm. 201.

dipilih, maka memilih yang satu tersebut, merupakan kewajiban sekaligus sebagai tanggung jawab pribadi warga negara bagi negaranya, yakni menentukan mereka yang akan menjalankan pemerintahan berdasarkan kehendak rakyat pemilih.[260]

5. Teori Hukum Islam

Apabila hendak ditinjau dari sisi dunia timur (Islam),[261] sebetulnya asal-usul istilah kedaulatan lebih shahih lagi, karena kata itu sendiri diambil secara orisinal dari kata *"dawlah"* atau *dulah*,[262] dalam bahasa 'Arab atau bahasa Al-Qur'an, bahkan bahasa Allah, sehingga lebih tepat sebagai nomenklatur dan perbendaharaan Islam.[263] Namun dalam bahasa 'Arab, istilah *"dawlah"* atau *"dulah"* itu, tidak secara langsung diartikan sebagai kekuasaan, melainkan sebagai pergantian atau peredaran atau fase-fase kekuasaan.[264] Atau dapat pula disebut dinasti kekuasaan, seperti dijumpai dalam sebutan dinasti Umayah (daulah Umayah), dinasti Abbasiah (daulah Abbasiah), dinasti Fatimiah (daulah Fatimah),

---

[260] F.L.H.Dessauvagie, *op.cit.*, hlm.54-55.

[261] Sampai hari ini, khususnya menyangkut isu-isu kontemporer ketatanegaraan, termasuk masalah kedaulatan, rujukan utamanya selalu referensi barat, dengan waktu merujuk ke keadaan jauh sebelum abad masehi. Misalnya, konsep negara, konsep demokrasi, konsep politik, referensi utamanya selalu zaman Yunani Kuno dengan para filosof kenamaannya seperti Socrates, Plato, Aristoteles, Epicurus, dan lainnya. Tidak pernah konsep-konsep tadi digali dari dunia timur (Islam), yang lebih nyata keberadaan dan penerapannya. Pemisahan barat dan timur yang diidentikan dengan nasrani dan Islam, secara tegas dikemukakan oleh Frederick M. Denny, *(gen.ed.)* "Studies in Comparative Religion", dalam David Litle *(et.al.), Kajian Lintas Kultural Islam-Barat Kebebasan Agama dan Hak-hak Asasi Manusia,* Pustaka Pelajar dan ACAdeMIA, Jogyakarta, 1997, hlm. viii-ix.

[262] Dalam bahasa Arab yang sama, Ibn Khaldun menyebut kedaulatan dengan istilah "*al-mulk*, yang diartikan sebagai lembaga yang serupa dengan tabiat bagi umat manusia". Lihat dalam, Ibn Khaldun, *Muqaddimah,* Pustaka Firdaus, Jakarta, 2000, hlm. 228.

[263] Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Kedaulatan Rakyat*, Gema Insani Press, Cetakan Pertama, Jakarta, 1995, hlm. 9. Selanjutnya, dalam salah satu firman-NYA, Allah berfirman bahwa "'Arab bukan Islam, dan Islam bukan 'Arab". Firman ini menunjukkan tentang Islam sebagai ajaran universal. Bahwa kemudian dijumpai sejumlah nomenklatur 'Arab sebagai nomenklatur Islam, itu karena Allah menurunkan Islam dan Al-Qur'an dalam bahasa 'Arab di jazirah 'Arab. Di antaranya nomenklatur "kedaulatan".

[264] *Ibidem*. Masdar Farid Mas'udi, *op.cit.*, hlm. 62.

dan dinasti lainnya, yang umumnya mengidentikan dinasti sebagai kerajaan atau entitas negara.[265] Atau dalam sejarah Indonesia, dapat disebut dinasti Sriwijaya, dinasti Majapahit, dinasti Singosari, dinasti Mataram, dan dinasti lainnya, yaitu kerajaan-kerajaan yang pernah berkibar dalam sejarah Indonesia.

Di balik berbagai rumusan, pengertian, kriteria, karakter, dan sebutan lain kedaulatan rakyat atau demokrasi, tepat pula untuk melihat fenomena ini, baik sebagai teori maupun praktik dan kebutuhan kontemporer dari perspektif Islam. Dalam hubungan ini, banyak penulis dan tokoh Islam yang memandang kedaulatan rakyat atau demokrasi sebagai kebutuhan kontemporer yang harus dijadikan pilihan oleh umat Islam, seperti dikemukakan dalam sejumlah pendapat berikut.

Adalah Moh. Natsir yang menyatakan bahwa "Islam adalah sistem demokratis, dalam pengertian menolak kekuasaan model *istibdad* (despotisme, absolutisme, dan otoritarianisme)".[266] Selanjutnya beliau katakan lebih tegas lagi, "... sejauh menyangkut umat Islam, demokrasi adalah hal yang pertama, sebab Islam hanyalah mungkin berhasil, dalam suatu sistem demokratis".[267] Bahkan di usia senjanya, Natsir dengan suara lantang menyuarakan demokrasi dengan kata-kata: "para pejabat negara ini mutlak perlunya menghormati dan menjalankan konstitusi (maksudnya UUD 1945–penulis), yang tidak diragukan lagi tentang

---

[265] *Ibid*, hlm.10-11. Istilah dinasti digunakan pula oleh Ibn Khaldun untuk menggambarkan peralihan kekuasaan negara. Lebih dari itu, diperkenalkan pula sifat-sifat kedinastian, seperti "dinasti mempunyai umur alami seperti manusia", "dinasti memiliki lima tahap, yaitu: tahap sukses, tahap berkuasa sewenang-wenang, tahap senang sentosa, tahap kepuasan hati, dan tahap boros dan berlebihan", yang ujungnya kehancuran dinasti itu. Ibn Khaldun, *op.cit.*, hlm. 207 dst.

[266] Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999, hlm. 75.

[267] Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi Tentang Percaturan dalam Konstituante*, LP3ES, Jakarta, 1987, hlm. 131.

memberikan hak-hak demokratis kepada seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali".[268]

Atas dasar itu, sejumlah pandangan muncul, di antaranya dari kaum modernis persantren, bahwa "demokrasi adalah mekanisme politik yang lebih baik yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan dan cita-cita politik Islam".[269] Itulah yang kemudian disimpulkan Ahmad Syafii Maarif, bahwa "umat Islam wajib menempuh jalan demokrasi untuk mencapai tujuan-tujuan politik Islam jangka jauhnya, bagaimanapun tujuan itu dirumuskan".[270]

Dari pendapat itu, jelas kalau kedaulatan rakyat atau demokrasi, menjadi bagian penting untuk dikaji dari teori dan hukum Islam, sebagai kebutuhan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, sekaligus menjadi kewajiban dan tanggung jawab umat Islam dalam memperkokoh bangunan negara Indonesia. Pentingnya pengkajian dari sisi Islam ini, terutama sekali dalam rangka membuktikan al-Qur'an dan Islam yang *rahmatan lil alamin*, bagi kehidupan manusia.[271]

Dari beberapa uraian terdahulu, khususnya menyangkut kedaulatan rakyat, demokrasi, negara hukum, dan pemilihan umum, dalam hemat penulis, Islam adalah agama yang paling depan dan paling nyata mengajarkan dan mempraktikannya dalam kenyataan. Islam bukan ajaran yang hanya sempurna secara teoretik, tapi juga sempurna didalam kenyataan praktik. Itulah yang kemudian melahirkan sebutan masyarakat madani.

---

[268] *Ibid*, hlm. 132
[269] *Ibid*, hlm. 125.
[270] *Ibidem*.
[271] *Infra*, Catatan kaki Nomor 251, hlm. 73.

Pada periode Madinah, setidak-tidaknya selama 10 tahun masa kerasulan dan 29 tahun masa kekhalifahan,[272] fenomena-fenomena di atas menjadi bagian dari upaya menyelenggarakan kehidupan Madinah yang sangat dikagumi dan patut dijadikan contoh pengelolaan politik dan ketatanegaraan dewasa ini. Misalnya soal suksesi kepemiminan[273] dan soal praktik oposisi.[274] Tentang oposisi yang dipraktikkan selama 10 tahun di masa pemerintahan Islam Madinah, memperlihatkan hakekat demokrasi yang kemudian disyaratkan orang 15 abad berikutnya.[275]

Dalam kehidupan Islam, masalah oposisi lagi-lagi bukan hal baru dan aneh. Banyak praktik oposisi yang terjadi ketika Rasulullan menggali pendapat dari jamaah atau sahabat dalam rangka memutuskan sesuatu.[276] Karena itu, tidak keliru kesimpulan Ahmad Syafii Maarif di atas, bahwa tujuan Islam hanya akan dicapai dengan cara-cara demokrasi, karena Islam adalah ajaran demokrasi.

---

[272] Pasca wafat Rasulullah SAW., kekuasaan pemerintahan Madinah beralih kepada empat khulafa Ar-Rasyidun, yaitu: Abubakar As-Siddiq (632-634); Umar Ibn Khattab (634-644H); Utsman Ibn Affan (644-656H); dan Ali ibn Abi Thalib (656-661H).

[273] Lihat Ahmad Sukardja, Piagam ..., *op.cit.*, hlm. 119. Dikatakan bahwa, Rasulullah tidak membuat wasiat, tentang pengganti beliau setelah beliau wafat. Itu artinya, untuk suksesi kepemimpinan dalam Islam, sepenuhnya diserahkan kepada umatnya.

[274] Islam menghalalkan oposisi karena dua jaminan pokok, yaitu *kebebasan* dan *keadilan*. Sementara pada tataran praktik, kaidah dan dasar beroposisi ditujukan dalam rangka tanggung jawab menyangkut *"amar ma'ruf nahi munkar"* dan *"musyawarah"*. Lihat Jabir Qumaihah, *Beroposisi Menurut Islam*, Gema Insani Press, Jakarta, 1995, hlm.17–38. Selanjutnya menyangkut "dasar kekebasan dan kemerdekaan dalam berkehendak". Dikatakan, kedua dasar itu adalah pembeda manusia dengan makhluq Allah yang lainnya, dan ini merupakan misi utama diutusnya Muhammad Rasulullah SAW. ke tengah umat manusia. Muhammad Imaduddin Abdurrahim, *Islam Sistem Nilai Terpadu*, Gema Insani Press, Cetakan I, Jakarta, 2002, hlm.2.

[275] Syarat adanya demokrasi pada suatu negara, adalah ada dan dianutnya praktik oposisi dalam berpemerintahan. Lihat syarat kelima adanya demokrasi perwakilan menurut ICJ 1965. Sri Soemantri, Tentang ..., *op.cit.*, hlm. 15.

[276] Paling tidak dapat ditunjukkan 4 praktik oposisi sewaktu Rasulullah mengadakan musrawarah terkait dengan pengambilan keputusan menyangkut posisi umat Islam dalam: Perang Badar, Perang Uhud, Perang Al-Ahzab, dan Perang Hudaibyah. Jabir Qumaihah, Beroposisi ..., *loc.cit.*

Bahkan jika perlu lebih ekstrim lagi, justeru demokrasi itu merupakan konsep ketatanegaraan Islam yang paling nyata.[277]

Karena demikian, semestinya membuka kita punya mata dalam membaca pernyataan barat, kalau demokrasi yang berkembang saat ini tidak memiliki hubungan konsep dengan demokrasi ala Plato dan Aristoteles.[278] Demokrasi dan kedaulatan rakyat itu bersumber dari praktik yang lahir sekitar abad 17, dan itu menunjuk pada pemikiran John Locke, Montesquieu, dan Jean Jacques Rousseau. Bukankah keadaan ini merupakan kesempatan emas bagi umat Islam untuk segera ambil posisi, kalau demokrasi dan kedaulatan rakyat itu, sumber rujukan utamanya adalah Islam. Dalam hubungan ini menarik pertanyaan Giovanni Satori berikut: "Jika kita berbicara pengalaman Barat dalam urusan demokrasi, apakah kata kuncinya itu "Barat" atau "pengalaman"? Atau dengan kata lain beliau melanjutkan pertanyaannya, "mungkinkah ada jalan lain menuju demokrasi di luar skenario Barat?"[279] Jawaban atas pertanyaan pertama Giovanni Satori, adalah dapat dipastikan kalau demokrasi di Barat diambil dari "pengalaman" demokrasi dalam praktik tata negara sebelumnya, dan yang ada dalam praktik itu adalah Islam.[280] Selanjutnya, untuk jawaban atas pertanyaan kedua menjadi semakin jelas, karena jalan lain selain Barat yang tentu Timur, dan itu adalah Islam yang

---

[277] Mohammad Shoelhi, Demokrasi ..., *op.cit.*, hlm. 29. Dikatakannya, "Demokrasi dalam Piagam Madinah merupakan sebuah konsensus bersama antara berbagai golongan, baik ras, suku, maupun agama yang paling demokratis sepanjang sejarah". Ini artinya, bahwa Islam adalah ajaran demokrasi yang demokratis dan pemilik demokrasi yang sesungguhnya. Atau secara *a contrario*, Barat sesungguhnya tidak memiliki konsep demokrasi itu.

[278] John Markoff, *op.cit.*, hlm. 30.

[279] Giovanni Satori, "Democracy", dalam David L. Sills (Peny.), *International Encyclopedia of the Social Science*, Macmillan, New York, 1968, hlm. 4 dan hlm. 118. Dikutip dari John L. Esposito et.all., *Demokrasi di Negara-negara Muslim*, Mizan, Cetakan I, Bandung, 1999, hlm.19.

[280] Mohammad Shoelhi, *loc.cit.*

tidak lagi berupa skenario, melainkan berupa praktik nyata hidup dalam dan dengan demokrasi.[281]

Karena demikian, menjadi tidak dapat dibantah bahwa dalam mengkaji kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam ketatanegaraan Indonesia, tepat untuk dibandingkan dengan teori dan praktik Islam menurut hukum Islam. Mengenai adanya perbedaan yang sangat mencolok dalam praktik demokrasi Barat, bukan kesalahan konsep dan praktik demokrasi dalam Islam, melainkan sepenuhnya karena kesalahan Barat memberi persepsi tentang demokrasi. Pendirian inilah yang harus menjadi keyakinan umat Islam dalam melaksanakan kehidupan demokrasi Indonesia yang dijiwai oleh ruhul Dien al-Islam. Di sini bukan bermaksud mengesampingkan atau bahkan primordialis keagamaan, melainkan menerapkan Islam sebagai agama universal dan yang memberi manfaat universal bagi kehidupan umat manusia, tanpa mempertimbangkan suku, agama, ras, bangsa, adat istiadatnya bagaimana, dan sebagainya. Islam adalah agama untuk dinikmati kemanfaatannya, oleh seluruh umat manusia, bukan hanya oleh umat Islam.

E. Metode dan Teknik Penelitian

1. Obyek dan Jenis Penelitian

Bertalian dengan obyek masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini menyangkut tentang pengaturan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945, maka penelitian ini termasuk kategori penyelidikan dan pengkajian menurut ilmu hukum *(rechtswetenschap, the science of law)*. Oleh karena itu, obyek kajian

[281] *Ibidem.*

ilmu hukum akan mencakup: *Pertama,* kaidah hukum positif atau hukum yang sedang berlaku *(ius constitutum),* di dalamnya meliputi penelitian hukum menyangkut peraturan perundang-undangan *(law in book),* dan kaidah hukum yang kategoris *interrelasi* antara hukum dengan pranata-pranata sosial *(law in action); Kedua,* kaidah hukum yang pernah berlaku;[282] dan *Ketiga,* kaidah-kaidah hukum yang diharapkan dapat berlaku di masa yang akan datang *(ius constituendum).*

Berdasarkan obyek penelitian di atas, maka penelitian ini termasuk kategori "Penelitian Hukum Normatif *(legal research)*",[283] yakni penelitian atau pengkajian menurut ilmu hukum dengan pendekatan yuridis normatif, yuridis historis, dan yuridis perbandingan.

a. **Pendekatan yuridis normatif**, digunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah dan asas-asas hukum yang berlaku mengenai ajaran kedaulatan rakyat dalam konsep negara modern pada umumnya, dan di Indonesia dalam UUD 1945.
b. **Pendekatan yuridis historis**, akan digunakan dalam rangka: *Pertama,* sebagai cara mengkaji kaidah-kaidah yang pernah berlaku yang mengatur tentang ajaran kedaulatan rakyat atau yang berkaitan dengan ajaran kedaulatan

---

[282] Sebetulnya, kaidah-kaidah hukum di masa lalu itu dapat pula dikategorikan sebagai hukum positif. Hal itu karena pada dasarnya adalah hukum yang pernah positif pada suatu waktu dan suatu tempat tertentu tersebut.

[283] Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, mengartikan penelitian normatif sebagai penelitian yang terbatas hanya meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder, yang di dalamnya dapat mecakup penelitian sistematik hukum, taraf sikronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan, maupun sejarah hukum. Soerjono Soekanto (d.k.), *Penelitian Normatif,* Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 15. Dalam penelitian hukum normatif dengan obyek kajian hukum positif, pada dasarnya melakukan penelitian terhadap asas-asas yang mendasar terbentuknya suatu norma atau kaidah hukum. Lihat Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum,* UI-Press, Jakarta, 1985, hlm. 50-51. Bagir Manan, "Penelitian di Bidang Hukum," *Jurnal Hukum,* Puslitbangkum Unpad, Nomor I, Bandung 1999, hlm. 3, 9. Lihat juga Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek,* Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hlm. 14-15.

rakyat. *Kedua,* sebagai cara mengkaji sejarah pembentukan kaidah hukum mengenai kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. *Ketiga,* sebagai cara untuk mengungkapkan sejarah pranata kedaulatan rakyat dalam UUD 1945, dan UUD lain yang pernah berlaku di Indonesia, serta aspek-aspek lain yang terkait dengan ajaran kedaulatan rakyat.

c. **Pendekatan yuridis komparatif**, dilakukan dalam rangka melakukan evaluasi untuk menemukan konsepsi yang tepat mengenai makna ajaran kedaulatan rakyat dan makna pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945. Pengkajian perbandingan diperlukan untuk melengkapi kaidah-kaidah pelaksanaan konsep kedaulatan rakyat yang dapat diterapkan dalam praktik tata negara Indonesia. Untuk kepentingan perbandingan ini, dipilih konsep kedaulatan rakyat yang dianut dan diterapkan dalam konsep ketatanegaraan barat dan konsep ketatanegaraam Islam.

   Pemilihan model ketatanegaraan barat, karena sudah menjadi kenyataan bahwa konsep kedaulatan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan yang dianut sebagian besar negara di dunia, bersumber dan dikembangkan oleh barat. Sementara mengenai konsep Islam, istilah kedaulatan itu sendiri merupakan perbendaharaan bahasa Arab yang diidentikan sebagai bagian dari bahasa agama Islam.

Satu hal lain yang perlu ditegaskan di sini, meskipun kaidah hukum merupakan gejala sosial atau memiliki sifat sebagai kaidah interrelasi *(law in action)*,[284] tapi yang pasti sifat kaidah hukum itu merupakan gejala kualitatif.[285]

---

[284] Asyhar Hidayat, "Kedudukan ..., *op.cit.*, hlm. 17.

Artinya, keberadaan *(eksistensi)* dan keabsahan *(validitas)* suatu kaidah hukum, tidak ditentukan oleh jumlah aturan yang ada atau jumlah yang mendukungnya, tapi lebih ditentukan oleh dua hal, yaitu: *substansinya* dan *cara-cara pembentukannya.*[286]

Secara substansial, suatu kaidah hukum itu ada dan sah, kalau bersumber atau dibenarkan oleh kaidah hukum yang mendahuluinya.[287] Sementara dari cara pembentukannya, suatu kaidah hukum itu ada dan sah, apabila dibentuk menurut cara-cara tertentu dan oleh pejabat atau badan atau organ yang oleh hukum diberikan kewenangan untuk membentuknya.[288]

2. Teknik Pengumpulan Data

Sejalan dengan kategori sebagai penelitian hukum normatif, maka pengumpulan data akan lebih dipusatkan pada penelitian dan kajian kepustakaan *(library research),* dengan sumber utama penelitian ini akan ditempatkan pada bahan-bahan kepustakaan, berikut:

a. Bahan hukum primer, yakni bahan hukum berbentuk peraturan perundang-undangan yang secara khierarkhis mengatur secara langsung mengenai

---

[285] Menuru Lexi J. Meleong, penelitian kualitatif disebut juga sebagai penelitian *inquiri,* penelitian alamiah, atau penelitian naturalistik, yang diartikan sebagai jenis penelitian yang tidak mengadakan perhitungan (kuantum). Lihat dalam Lexi J. Meleong, *Metode Penelitian Kualitatif,* Remaja Rosdakarya, Bandung, 2005, hlm. 3.

[286] Bagir Manan, Hubungan ..., *op.cit.,* hlm.50.

[287] Perhatikan pendapat Hans Kelsen, bahwa keabsahan suatu kaidah hukum bawahan *(inferior)* itu ditentukan oleh kaidah hukum di atasnya *(superior)* yang secara kronologis waktu, pasti lebih awal dari pada hukum inferior. Oleh Kelsen pengertian ini diabadikan dengan teori terkenalnya *"The Hierarchy of the Norms"* atau *"stufenbau des rechts".* Lihat dalam, Hans Kelsen, *General Theory of Law and State,* Russel & Russel, New York, 1973, hlm. 123-124.

[288] Bagir Manan, Hubungan ..., *loc.cit.* Prosedur ini penting, untuk menghindarkan suatu kaidah dianggap batal demi hukum, karena tidak ada kewenangan pada orang, atau badan, atau organ pembentuknya. Atau dapat pula dibatalkan, karena tidak mengikuti prosedur dan tata cara formal pembentukannya, atau memang isinya bertentangan satu sama lain, terutama peraturan yang lebih rendah isinya bertentangan dengan isi peraturan yang lebih tinggi.

pengertian, makna, dan cara-cara melaksanakan kedaulatan rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang dapat berupa risalah sidang-sidang BPUPKI, PPKI, dan MPR, buku-buku ilmiah karya ahli hukum tata negara dan karya ahli ilmu politik, laporan hasil penelitian hukum, makalah-makalah dalam berbagai seminar atau forum ilmiah sejenis lainnya, artikel-artikel ilmiah hukum, dan berbagai bentuk tulisan dalam jurnal, atau majalah, atau surat kabar, termasuk manuskrip, dan internet.
c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi informasi tentang kedua bahan hukum di atas, seperti kamus, ensiklopedi, dan sejenisnya.

3. Analisis Data

Karena penelitian ini difokuskan pada kajian terhadap bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, yang secara kategoris berupa dokumen yang diberi bentuk-bentuk tertentu, dengan kegiatan penelitiannya berupa pengumpulan *(collecting)* data secara deskriptif, maka pola analisis data yang akan dilakukan bersifat analisis yuridis kualitatif, untuk kemudian ditarik kesimpulan dengan metode deduktif dan induktif.

F. Sistematika Penulisan Hasil Penelitian

Secara garis besar, sistematika penulisan disertasi ini akan disusun dalam bab demi bab, sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

B. Identifikasi Masalah Penelitian

C. Tujuan dan kegunaan Penelitian

D. Kerangka Teori

E. Metode dan Teknik Penelitian

F. Sistematika Penulisan Hasil Penelitian

BAB II. KERANGKA TEORETIK KEDAULATAN RAKYAT, DEMOKRASI, DAN PEMILIHAN UMUM

A. Tinjauan Umum

B. Ajaran Kedaulatan Pada Umumnya

C. Teori-teori Kedaulatan

D. Perkembangan Ajaran Demokrasi

E. Perkembangan Ajaran Negara Hukum dan Negara Berkonstitusi

F. Perkambangan Ajaran Pemilihan Umum

BAB III KEDAULATAN RAKYAT, DEMOKRASI, DAN PEMILIHAN UMUM DI AMERIKA SERIKAT, INGGRIS, DAN MALAYSIA

A. Tinjauan Umum

B. Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan Pemilihan Umum di AS

C. Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan Pemilihan Umum di Inggris

D. Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan Pemilihan Umum di Malaysia

BAB IV KEDAULATAN RAKYAT DAN PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Tinjauan Umum

B. Periode UUD 1945 Proklamasi

C. Periode Konstitusi RIS 1949

D. Periode UUD Sementara 1950

E. Periode Kedua UUD 1945 (5 Juli 1959 s.d. 10 Agustus 2002)

1. Orde Lama

2. Orde Baru

3. Era Reformasi

BAB V PEMILIHAN UMUM SEBAGAI SARANA MEWUJUDKAN KEDAULATAN RAKYAT DI INDONESIA

A. Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat

B. Demokrasi dan Sistem Perwakilan

C. Gagasan Perubahan Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat

D. Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia.

BAB VI SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

B. Saran

BAB II

KERANGKA TEORETIK KEDAULATAN RAKYAT, DEMOKRASI, HAK ASASI MANUSIA, DAN PEMILIHAN UMUM

A. Tinjauan Umum

Setidaknya ada dua konsep ketatanegaraan yang sangat berpengaruh dan menjadi ikon lembaran kehidupan ketatanegaraan di hampir seluruh belahan negara di dunia, yaitu kedaulatan rakyat atau kerakyatan dan pemilihan umum. Ajaran kedaulatan rakyat atau kerakyatan ini, merupakan ajaran yang bertalian erat dengan asal-usul negara, kekuasaan, dan keabsahan negara memiliki dan menjalankan kekuasaan. Menurut teori kedaulatan rakyat, negara itu lahir karena rakyat menghendakinya dengan memberikan kemampuan dan kewenangan untuk menjalankan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuannya.[289]

Ajaran kedaulatan rakyat atau kerakyatan atau pemerintahan rakyat ini, meskipun secara konseptual telah dipikirkan dan dikonsepsikan jauh sejak negara zaman Yunani Kuno,[290] tapi sebagai konsep yang nyata dipraktikan, baru berkembang sekitar akhir abad 18.[291] Dilihat dari sejarah di Barat, setidaknya ada

---

[289] Pada umumnya, rumusan pokok tujuan negara sama saja, yaitu kesejahteraan rakyat. Hanya pencapaian dan tata caranya yang berbeda-beda. Untuk Indonesia, tujuan negara dirumuskan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 yang meliputi 4 hal pokok, yaitu: melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

[290] Adalah Aristoteles yang menyatakan bahwa "pemerintahan negeri yang bersifat pemerintahan rakyat, lebih kuat pertahanan revolusinya daripada pemerintahan yang berdasar kekuasaan suatu golongan yang terkecil". Uraian Aristoteles di atas, adalah esensi pemikiran kedaulatan rakyat pada masa itu. Lihat dalam Moh. Hatta, Kedaulatan ..., *op.cit.*, hlm. 14.

[291] Ajaran kedaulatan rakyat atau demokrasi yang paling nyata dijumpai dalam praktik ketatanegaraan khususnya di barat, memang baru sekitar akhir abad ke-18. John Markoff, *Gelombang Demokrasi Dunia: Gerakan Sosial dan Perubahan Politik,* dalam Heru Nugroho *(Peny.)*, Terjemahan Ari Setyaningrum, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 5.

empat tokoh utama dan perintis ajaran kerakyatan ini, yakni Thomas Hobbes,[292] John Locke,[293] Baron de Montesquieu,[294] dan tokoh keempatnya Jean Jacques Rousseau, yang mengkonversikan kedaulatan rakyat dengan kontrak sosial,[295] atas dasar pandangannya bahwa kemauan umum dari rakyat tak dapat dimusnahkan.[296]

Sementara kedaulatan rakyat yang diidentikan dengan demokrasi sebagai ikon negara-negara modern sekarang, dikatakan merupakan konsep kenegaraan yang telah ada jauh sejak zaman Plato[297] dan Aristoteles.[298] Namun demikian, beberapa penulis barat kontemporer mengatakan meskipun konsep demokrasi telah ada sejak zaman Plato dan Aristoteles, tapi demokrasi yang diajarkan dan berkembang dalam praktik bernegara dewasa ini, tidak memiliki hubungan langsung maupun tidak langsung dengan kedua pemikir itu. Demokrasi yang berkembang dan dijumpai dalam praktik bernegara sekarang, merupakan demokrasi yang dijumpai dalam praktik sejumlah negara di Eropa sekitar abad ke

---

[292] Thomas Hobbes hidup antara tahun 1588-1679. Selama hidupnya ia menuliskan gagasan kenegaraannya dalam buku dengan judul Leviathan, sebagai gambaran makhluk imajiner yang mampu menyantap apapun yang ada di hadapannya. Leviathan ini melukiskan manusia yang hidup di zamannya yang serba menghalalkan segala cara mencapai tujuan.

[293] John Locke hidup antara tahun 1632-1704. Dalam kiprahnya sebagai philosof tata negara, ia mengkonsepsikan kekuasaan di dalam negara dibagi ke dalam tiga cabang kekuasaan: legislatif, eksekutif, dan federatif. Lihat dalam John Locke, Of Civil ..., *op.cit.*, hlm. 120. Buku ini sendiri diterbitkan pertama kalinya tahun 1690.

[294] Baron De Montesquieu hidup antara tahun 1689-1755 dengan nama lengkap Charles De Secondat Baron De Labrade De Montesquieu. Gagasan terkenalnya adalah Trias Politika yaitu ajaran tentang pemisahan kekuasaan negara, seperti diuraikan dalam buku berbahasa Perancis "L'Esprit des Loi", yang oleh Thomas Nugent diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris, *The Spirit of The Laws*, Hafner Press, New York, 1949.

[295] Jean Jacques Rousseau hidup antara tahun 1712-1778, menguraikan gagasan kedaulatan rakyat ini dalam buku terkenalnya, Kontrak ..., *loc.cit.*

[296] Lihat dalam J.J. Von Schmid, Ahli-Ahli ..., *op.cit.*, hlm.178.

[297] Gagasan Plato tentang demokrasi dijumpai dalam tulisan terkenalnya "Politeia", yang menguraikan tentang negara dan republik.

[298] Karya besar Aristoteles dituangkan dalam buku dengan Titel "Politica" yang disusun dalam 8 jidil. Mengenai demokrasi diuraikan dalam jilid ke 7 dengan sebutan organisasi demokrasi. J.J. Von Schmid, Ahli-Ahli ..., *op.cit.*, hlm. 34. Satu catatan penting dari Aristoteles bahwa demokrasi itu merupakan bentuk negara pemerosotan dari bentuk ideal polity, hanya menjadi lebih populer dan lebih baik dari pada mobokrasi.

18.[299] Kalau demikian, masalah kemudian yang lebih penting dan substantif perlu dipertanyakan dan mendapatkan jawaban dengan melakukan penelusuran dari fakta sejarah yang ada, adalah: "dari mana Barat pada abad ke-18 itu, memiliki konsep demokrasi, setelah ada bukti bahwa demokrasi yang dikembangkannya itu tidak berasal dari konsep Plato dan Aristoteles"? Atau pertanyaan lainnya, "mungkinkah Barat meniru praktik yang pernah dilakukan dalam pemerintahan Islam di masa Rasulullah dan Khulafa Ar Rasyidun"? Atau pertanyaan lain lagi, "adakah Islam memiliki konsep pemerintahan demokrasi itu"?

Pertanyaan-pertanyaan di atas sebetulnya tidak sulit untuk menjawabnya, sebab melalui pendekatan kesejarahan, perkembangan peradaban ketatanegaraan yang telah ada sebelum Barat dirujuk sebagai sumber referensi, tidak lain adalah peradaban ketatanegaraan Islam yang dibangun pada permulaan abad ke-7. Disadari atau tidak, berbagai konsep keilmuan termasuk konsep ketatanegaraan yang muncul dan berkembang di Barat sejak sekitar abad 18 itu, merupakan kelanjutan dan proses pembelajaran Barat dari konsep-konsep keilmuan dan ketatanegaraan Islam di masa pemerintahan Muhammad Rasulullah SAW yang dibangun sejak periode Makkah 611M – 624M[300] dan dilanjutkan pada periode

---

[299] Misalnya dikemukakan oleh, John L. Esposito, "bahwa sebelum abad ke-18, hampir sebagian besar sistem politik utama Barat, tidak berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi". John L. Esposito, *Demokrasi di Negara-negara Muslim,* Mizan, Bandung, Cetakan Kesatu, 1999, hlm. 25. Bahkan oleh Paul E. Corcoran dikatakan bahwa "dari perspektif pemikiran politik Barat, selama lebih dari dua ribu lima ratus tahun, tidak ada satupun yang menganggap demokrasi sebagai cara terbaik untuk membangun kehidupan politik. Sebagian pemikir politik selama dua setengah milenia, mengadakan perlawanan terhadap konstitusi demokrasi, kekacauan politik demokrasi, dan kekosongan moral dalam karakter demokrasi". Lihat dalam Graeme Duncan *(Peny.)*, "The Limits of Democratic Theory" dalam *Democratic Theory and Practice,* Cambridge University Press, Cambridge, 1983, hlm. 13, 15.

[300] Selama 13 Tahun di Makkah sejak diangkat menjadi Rasul Allah melalui perantaraan Wahyu di 5 ayat pertama Surat Al-Alaq (Q.S. 96 : 1-5), peradaban yang dibangun adalah meyakinkan ketauhidan kepada Allah sebagai basik penguatan aqiedah ummat bagi kehidupan dunia dan akhirat (hablumin Allah-hubungan vertikal). Tanda-tanda ketauhidan ini, dapat dibaca

Madinatul Munawaroh 624M – 634M. Pada periode Madinah inilah, Rasulullah mengimplementasikan kekuatan aqiedah dalam bentuk kehidupan sosial, yang meliputi keseluruhan aspek kehidupan manusia. Di dalamnya menyangkut urusan ekonomi, sosial, budaya, termasuk membangun cara-cara berpemerintahan yang sehat, bersih, dan berwibawa, yang di masa sekarang disebut *good governance.*[301] Seluruh peradaban di atas dikendalikan oleh Piagam Madinah,[302] sebagai satu konstitusi[303] tertua[304] buatan manusia.

---

melalui kelompok surat dan ayat-ayat Makiyah yang rata-rata diawali dengan panggilan keimanan "yaa ayyuhaladziina aamanuu".

[301] Artinya, bagi Islam konsep *good governance* adalah kewajiban agama yang telah dibuktikan dalam praktik pemerintahan Rasulullah mengelola masyarakat majemuk Madinah. Dikatakan apabila kepada seorang pemimpin diserahi urusan mengelola masyarakat dengan tujuan kesejahteraan, maka kesejahteraanlah yang diutamakan untuk diwujudkan dalam kenyataan. Itulah yang dilakukan Rasulullah dan keempat sahabatnya kemudian. Karena itu, apabila ada rakyat yang di bawah tanggung jawabnya mengalami kesusahan atau kesengsaraan, bahkan terampas keadilannya, mereka semua sangat mengkhawatirkan terhadap peringatan Allah bahwa pemimpin yang tidak memperhatikan kesejahteraan rakyatnya, akan mengharamkan surga baginya. Ini artinya, hanya dengan cara-cara *good governance* lah kesejahteraan rakyat dapat dicapai. Bagi pemimpin yang mencapainya, Allah janjikan keabadian di dalam surga-NYA. Selanjutnya baca dan dalami firman Allah dalam Surat An-Naziat, (Q.S. 79:4). Tentang hal ini baca pula Hadits riwayat Bukhari Muslim dari Ma'qil. *"Tidak seorang pun yang diberi mandat oleh Allah untuk memimpin, kemudian dia meninggal sebagai pemimpin yang mencurangi (tidak memenuhi dan melindungi) hak-hak rakyatnya, kecuali Allah mengharamkannya masuk ke surga-NYA".*

[302] Tanda-tanda peradaban Madinah ini, dapat dibaca melalui kelompok surat dan ayat-ayat Madaniyyah yang rata-rata diawali dengan panggilan kemanusiaan "ya ayyuhannas". Panggilan ini salah satunya dinyatakan dalam Piagam Madinah yang mengatur hubungan antar manusia baik secara individual maupun secara kelompok (komunitas horizontal) dalam mengatur kehidupan kenegaraan, politik, ekonomi, pertahanan dan keamanan, termasuk hukum-hukum sosial lainnya. Lihat Ahmad Sukardja, Piagam ..., *op.cit,* hlm. 42. Lihat juga W. Montgomery Watt, *Muhammed at Medina*, Oxford University Press, London, 1972, hlm. 225-226.

[303] Piagam Madinah yang dibuat pada tahun 1 Hijriyah bertepatan dengan tahun 624M, ini memang sulit untuk secara doktriner (teoretik keilmuan), dapat disebut sebagai konstitusi. Tapi ketika Piagam Madinah sengaja dibuat dan digunakan sebagai dasar mengatur kehidupan komunitas masyarakat Madinah yang "majemuk" dan ternyata bangunan masyarakatnya sesuai dengan yang dituliskan dalam Piagam Madinah, maka "tidak keliru" kalau oleh sebagian pendapat, Piagam madinah itu disebut konstitusi. Dalam hemat penulis, setidaknya ada tiga hal yang dijadikan pertimbangan menyebut Piagam Madinah sebagai sebuah konstitusi, yaitu: *Pertama,* naskah itu dilahirkan dari hasil pemikiran manusia, yang pada waktu itu dilakukan oleh Muhammad Rasulullah SAW. *Kedua,* naskah itu digunakan untuk mengatur kehidupan manusia dalam sebuah komunitas sosial yang dapat disetarakan dengan negara (sekarang), yaitu negara Madinah. *Ketiga,* naskah itu di dalamnya sarat dengan jaminan dan perlindungan hak-hak dan kewajiban masyarakat sebagai komunitas sosial. Selanjutnya, jika dilihat dari ke-47 pasal Piagam Madinah dan dikaitkan dengan prinsip-prinsip konstitusi seperti dikemukakan J. Steenbeek, hanya satu hal yang tidak dijumpai di situ, yaitu menyangkut pembagian kekuasaan negara. Dalam Piagam Madinah, kekuasaan pemerintahan dan kenegaraan berpusat pada diri Muhammad

Sementara mengenai pemilihan umum yang merupakan konsep kenegaraan paling terbaru seiring dengan gagasan demokrasi modern *(modern democracy)* dalam negara bangsa *(nation state)*, adalah demokrasi perwakilan *(representatives democracy)* atau pemerintahan perwakilan *(representatives government)*.[305] Prinsip demokrasi perwakilan ini salah satunya dirumuskan dalam Deklarasi Bangkok 1965 oleh *International Commission of Jurist*, sebagai:

> *"a government deriving its power and authority from the people, which power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them"*, yaitu pemerintahan yang kekuasaan dan

---

Rasulullah SAW. selaku kepala agama yang sekaligus menjadi kepala negara, kepala pemerintahan atau kepala kesatuan masyarakat politik, termasuk kepala angkatan perang. Lebih dari itu pula, jika kemudian dikaitkan dengan aspek-aspek HAM, KAM, bahkan TAM, sebagai isi pokok dan umumnya isi sebuah konstitusi, maka Piagam Madinah sangat jelas mengaturnya. Itu artinya bahwa apa yang dirumuskan J. Steenbeek sebagai isi konstitusi, adalah jiplakan dari apa yang dituliskan dalam Piagam Madinah. Karena itu, sebagai konsep konstitusi, Piagam Madinah jauh lebih modern dibandingkan dengan konstitusi modern dalam pandangan Barat sekarang. Keadaan ini oleh Fazlur Rahman digambarkan dalam kalimat "siapapun yang mempelajari Piagam Madinah, tidak dapat tidak, pasti akan terkesan oleh watak spiritualnya serta *keterampilan politik dan administrasinya*. Suatu hal yang luar biasa dalam kepemimpinan umat manusia". Fazlur Rahman, *Islam*, Chicago University Press, Chicago, 1988, hlm. 28. Selanjutnya lihat juga Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat yang Majemuk*, UI-Press, Jakarta, 1995, hlm. 28.

[304] Hampir seluruh literatur barat, kalau hendak menyebut konstitusi tertulis tertua di dunia, rujukan pertama dan utamanya adalah Konstitusi Amerika Serikat yang dibuat tahun 1787. Lihat di antaranya Richard C. Schroeder, *An Outline of American Government*, USIS, Kedutaan Besar Amerika Serikat, Jakarta, tt, hlm. 5. Maurice Duverger, Teori dan ..., *op.cit.*, hlm. 96. Pada kalimat lain dengan maksud yang sama, dinyatakan bahwa UUD Amerika itu meletakan dasar-dasar membangun peradaban yang abadi *"A Constitution intended to endure for ages to come"*. Robert K. Carr et.al., American ..., *op.cit.*, hlm. 71. Tapi di tempat lain, Robert K. Carr dengan tegas mengatakan kalau UUD Amerika Serikat 1787 itu, sebetulnya merupakan UUD tertulis kedua Amerika setelah Konstitusi Konfederasi yang berlaku sejak 1781 sampai dengan 1789 dalam rangka mempersiapkan konstitusi baru bagi Amerika baru. *Ibid*, hlm. 50-51. Pernyataan terakhir dari Carr ini, membuktikan bahwa sulit untuk menerima konstitusi Amerika Serikat di atas, sebagai konstitusi tertua. Tapi begitu sulit pula untuk menyebut konstitusi konfederasi 1781 sebagai konstitusi tertua. Karena kesulitan-kesulitan tersebut, menjadi cukup alasan untuk menyebut Piagam Madinah sebagai "konstitusi" pertama dan tertua di dunia buatan manusia. Lihat Moh. Shoelhi, Demokrasi Madinah ..., *op.cit.*, hlm. 1.

[305] Dalam sejarah peradaban Islam, sebetulnya cara pemilihan untuk mengisi jabatan pemimpin, sudah dilakukan sejak pemilihan Ummar Ibn Khattab sebagai khalifah kedua. Hanya memang caranya masih sangat sederhana yakni melalui perundingan di antara para sahabat yang ditunjuk untuk memilih salah satu di antara mereka menjadi khalifah. Meskipun dilakukan dengan penunjukkan, tapi misi yang diembannya jelas untuk kemaslahatan masyarakat, bukan untuk kepentingan penunjuk. Karena itu, cara pemilihan untuk memilih pemimpin dalam Islam, bukanlah barang baru. Bahkan sebaliknya, Islam-lah yang banyak mengajarkan cara-cara berpemerintahan paling modern dalam kehidupan manusia.

wewenangnya berasal dari rakyat, dan dilakukan oleh lembaga perwakilan yang dipilih secara bebas dan bertanggungjawab kepada rakyat.[306]

Berdasarkan pengertian itu, tampak jelas bahwa ukuran demokrasi diletakan pada keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam hal negara atau pemerintah mengambil keputusan politik. Berdasarkan ukuran ini, kemudian diketahui adanya perbedaan mendasar antara demokrasi klasik dengan demokrasi modern. Dalam demokrasi klasik di polis atau negara kota *(city state)*, yang secara teritorial memang kecil, rakyat sedikit, dan urusan-urusan kenegaraan sederhana, umumnya rakyat memang terlibat secara langsung dalam mengambil keputusan politik negara.[307]

Sementara dalam negara kekinian atau modern yang disebut juga dengan negara bangsa *(nation state)*,[308] yang karakter kenegaraannya merupakan kebalikan diametral dari konsep negara klasik, maka demokrasi pun harus diselenggarakan secara tidak langsung. Akibatnya, pengambilan keputusan politik tidak dilakukan oleh rakyat secara langsung. Keputusan politik dilakukan oleh orang-orang kepercayaan rakyat, yang dinyatakan melalui cara rakyat menentukan dan memilih orang-orang tersebut, melalui pemilu.

---

[306] *Infra* Catatan kaki Nomor 157, hlm. 45.

[307] Dalam kenyataan praktik, rakyat polis yang terlibat langsung dalam mengambil keputusan politik, terbatas pada kaum laki-laki, dewasa, dan warga negara. Perempuan, budak belian, dan warga negara tidak merdeka, termasuk warga negara asing, tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan politik itu. Lihat Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol,* Terjemahan Sahat Simamora, Rajawali Press, Jakarta, 1982, hlm. 14. Afan Gaffar, "Kualitas Pemilu Menentukan Kualitas DPR: Sebuah Sketsa", Pengantar, dalam Dahlan Thaib dk., *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia,* Gravis Ventura: Bayu Indra Grafika, Yogyakarta, 1992, hlm. vii. Bahkan di Amerika termasuk Perancis sampai dengan abad ke-18, bukan hanya kaum perempuan dan budak belian, tapi juga rakyat miskin dan para pembantu rumah tangga, tidak diberi hak memilih. Untuk pengayaan referensi dan pemahaman tentang demokrasi tidak langsung, lihat juga John Markoff, Gelombang ..., *op.cit.*, hlm. 5-6.

[308] Robert A. Dahl, membedakan model demokrasi klasik dengan demokrasi modern itu melalui sebutan negara kota untuk model demokrasi klasik dan negara bangsa untuk model demokrasi modern. Lihat dalam Robert A. Dahl, Dilema ..., *Ibid,* hlm. 9.

Hasil pemilu ini untuk mengisi institusi atau aparatur[309] demokrasi modern, khususnya anggota-anggota lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, dalam rangka secara demokratis melaksanakan kehendak kedaulatan rakyat. Karena itu, meski dalam demokrasi modern dilakukan melalui perwakilan, partisipasi rakyat pada dasarnya tetap dilakukan secara langsung berdasarkan asas penyelenggaraan pemilu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil atau Luber-Jurdil.[310]

B. Ajaran Kedaulatan Pada Umumnya

1. Peristilahan dan Pengertian

Dalam berbagai literatur asing, dijumpai beberapa istilah yang disejajarkan dengan pengertian kedaulatan dalam bahasa Indonesia. Istilah-istilah itu di antaranya dijumpai dalam kata *souvereiniteit* (bahasa Belanda), *sovereignty* (bahasa Inggris), *sovranus* (bahasa Italia), atau *souvereinete* (bahasa Perancis). Kata-kata itu sendiri merupakan turunan dari bahasa Latin "superanus" yang artinya "tinggi" atau "sesuatu yang tertinggi" (supreme), atau supremasi yang berarti di atas dan menguasai segala-galanya.[311]

---

[309] Afan Gaffar, *op.cit.*, hlm. viii. Departemen P&K RI, KBBI, ..., *op.cit.*, hlm. 51 di bawah kata "aparatur", mengartikannya sebagai "perangkat alat (negara dan pemerintah) yang terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, kepegawaian yang bertanggungjawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari".

[310] Asas pemilu di atas tumbuh sebagai asas universal. Karenanya, di banyak negara asas-asas itu tidak dimuat dalam peraturan perundang-undangan, baik umum maupun khusus. Asas-asas itu cukup dipraktikan langsung dalam melaksanakan pemilunya. Di Indonesia, asas-asas ini dimuat secara langsung dalam UU, tapi tidak pernah diterapkan secara konsekwen. Dari pembelajaran pemilu 1955, ada baiknya jika ke depan, pemilu Indonesia selain berlandaskan pada asas-asas Luber dan Jurdil, juga menerapkan asas "berkesamaan" sebagaimana dijumpai dalam UUDS 1950. Dalam praktik pemilu 1955, asas "berkesamaan" itu nyata-nyata telah menghasilkan anggota DPR dan Konstituante yang benar-benar sebagai wakil rakyat.

[311] Samidjo, *Ilmu Negara,* Armico, Bandung, 1986, hlm. 137.

Mengenai istilah kedaulatan rakyat itu sendiri, merupakan *"in body"* yang terbentuk dari dua suku kata atau frasa "kedaulatan" dan "rakyat", dengan pengertiannya masing-masing. Dari sisi asal kata (fonetik), kedaulatan berasal dari kata "daulat" yang artinya "kekuasaan", "pemerintahan".[312] Kata ini mendapat imbuhan prefik "ke" dan sufik "an", sehingga menjadi kata "kedaulatan" yang artinya "kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara".[313] Sementara kata "rakyat" diartikan sebagai "segenap penduduk suatu negara".[314]

Di samping itu, kedua kata "kedaulatan" dan "rakyat", juga dijumpai dalam perbendahaaraan bahasa Arab dengan sebutan *"daulah"* atau *"dulah"* dan *"ra'iyah"*. Kata *"daulah"* atau *"dulah"*, memiliki dua bentuk kata dengan dua pengertian, yaitu: *pertama,* kata *"duulatan"* yang arti dasarnya *"beredar"*. Dari sisi riwayatnya, istilah ini terkait dengan "larangan" peredaran harta kekayaan, hanya di antara orang kaya.[315] *Kedua,* kata *"nudawiluha"*[316] yang berarti mempergantikan atau mempergilirkan. Istilah kedua ini berkaitan dengan adanya penegasan, bahwa kekuasaan dilarang untuk terpusat pada satu golongan atau kelompok tertentu, melainkan merupakan sesuatu yang harus dipergilirkan di antara umat.[317]

---

[312] Departemen P&K RI, KBBI, ..., *ibid*, di bawah kata "daulat", hlm. 212.

[313] *Ibidem,* di bawah kata "kedaulatan".

[314] *Ibid,* hlm. 812. Dalam Ensiklopedi Indonesia, kata rakyat dibedakan ke dalam 3 pengertian, yang meliputi: (1) untuk menunjukkan kelompok penduduk suatu daerah (rakyat setempat); (2) lapisan bawah masyarakat (rakyat kecil); (3) mencakup seluruh penduduk sebuah negara, yang jika merasa memiliki ikatan kesatuan kuat, maka disebut "nation". Lihat Dalam *Ensiklopedi Indonesia,* Jilid 5, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1981, hlm. 2838.

[315] Eddy Purnama, "Pemikiran Tentang Sistem Perwakilan Sebagai Implementasi Dari Prinsip Kedaulatan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945", *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2005, hlm. 31.

[316] Lihat al-Qur'an Surat Ali 'Imran (Q.S. 3:140), Allah mempergilirkan kejayaan dan kehancuran di antara manusia, agar manusia mendapatkan pelajaran darinya.

[317] Jimly Asshiddiqie, "Bung Hatta: Bapak Kedaulatan Rakyat", dalam Sri Edi Swasono *(ed.)*, *Bung Hatta Bapak Kedaulatan Rakyat,* Yayasan Bung Hatta, Jakarta, 2002, hlm. 87.

Model mempergilirkan kekuasaan ini, dalam sejarah Islam dikenal dengan sebutan *"daulah"*, seperti: "Daulah Islamiyah; Daulah Bani Abbasyiah, Daulah Bani Fatimiyah, Daulah Bani Abbasiyah; dan daulah-daulah lainnya".[318] Sebutan daulah-daulah itu tidak lain hendak memberikan pengertian tentang adanya dinasti atau kerajaan yang berkuasa dalam sebuah negara.[319] Sementara mengenai kata "ra'iyah", utamanya mengacu pada pengertian masyarakat (rakyat),[320] yang juga diartikan sebagai pemimpin atau kepemimpinan.[321]

Meski demikian, demikian dikatakan Eddy Purnama,[322] dalam kaca mata Islam (Al-Qur'an), sebutan atau istilah yang secara langsung mengacu persis sama dengan istilah kedaulatan, memang tidak ada. Tetapi dalam sebutan lain dengan maksud dan pengertian yang senada dengan kedaulatan, dapat ditemukan melalui sebutan-sebutan "Tuhan Yang Maha Esa, Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, Tuhan Semesta Alam, Tuhan Seru Sekalian Alam".[323] Selanjunya, ada ayat dalam al-Qur'an yang berbicara kedaulatan sebagai kekuasaan. Di antaranya

---

[318] Dalam catatan Jimly Asshiddiqie, baik dibaca sejarah daulah-daulah ini dalam Marshal G.S. Hodgsin, *The Ventere of Islam,* Vol. 2, University of Chicago Press, Chicago-London, 1974. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Kedaulatan Rakyat,* Gema Insani Press, Cetakan Pertama, Jakarta, 1995, hlm. 11.

[319] *Ibidem*.

[320] Eddy Purnama, Pemikiran ..., *op.cit.*, hlm. 32.

[321] Hadits Rasulullah SAW. menyatakan *"Qullukum ro'in, wa qullu mas'ulun an-ra'iyatih"*. Kalian semua adalah pemimpin, dan setiap pemimpin akan dimintai pertanggung-jawaban atas kepemimpinannya. Ra'iyah dalam hadits ini diartikan sebagai pemimpin, kepemimpinan, dan pertanggungjawaban. Dalam hubungan ini, ada baiknya ditelaah secara seksama pandangan Muhammad 'Imaduddin 'Abdurrachim terkait dengan frasa "*Kerakyatan* yang dipimpin oleh *hikmat/kebijaksanaan* ..." dalam rumusan sila keempat Pancasila. Menurut Immaduddin, kerakyatan berasal dari kata "ra'iyah yang berarti "kepemipinan". Itu artinya, sila keempat Pancasila adalah "Kepemimpinan yang dipimpin oleh hikmah dan kebijaksanaan". Artinya, seandainya prinsip kepemimpinan rakyat dijalankan dengan konsekwen, maka Indonesia dan tentunya bangsa Indonesia, akan memperoleh derajat kesejahteraan yang "sempurna". Negara yang *baldah, thayyibah, warabbun Ghafur*. Inilah kemudian yang dinamakan dengan "tauhid makro" sebagai perwujudan dari tauhid mikro. Muhammad 'Imaduddin 'Abdurrahim, *Islam Sistem Nilai Terpadu*, Gema Insani Press, Jakarta, 2002, hlm. 142..

[322] Edy Purnama, Pemikiran ..., *loc.cit.*

[323] Surat Al-Fathihah (Q.S. 1:1, 2, dan 3)

seperti dijumpai dalam firman Allah yang berbunyi: "qulillahumma maalikaalmulki ..." (Katakanlah: Wahai Tuhan Yang memiliki kerajaan ...).[324]

Terhadap ayat ini, dalam kajian dan tafsir yang lain, dijumpai terjemahan sebagai berikut: "Katakanlah Hai Tuhan Yang memiliki (sekalian) kekuasaan ...".[325] Di samping itu, ada juga yang memberi arti sebagai: "Ia Allah Tuhan Yang berdaulat ...".[326]

Berdasarkan pikiran-pikiran dan uraian di atas, dapat ditarik suatu pengertian dasar bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi sebagai atribut bagi organisasi masyarakat terbesar (negara), dan rakyat sebagai ibu kandung kedaulatan itu. Itulah sebabnya, menurut ajaran kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi negara itu berada dan bersemayam dalam sanubari rakyat. Kedaulatan tidak pernah sekali-kali pergi meninggalkan rakyat, sebagai ibu kandungnya.

2. Perkembangan Kesejarahan

Perbedaan mendasar antara organisasi negara dengan organisasi bukan negara, terletak pada kepemilikan kedaulatan. Demikian dinyatakan Jean Bodin ketika memberi analisis tentang kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara. Sifat kekuasaan negara itu "agung" dan tertingi *"sumum potestas"*, dalam arti memiliki kemampuan untuk mengatasi berbagai kekuasaan apapun yang ada dalam masyarakat, kecuali kekuasaan Tuhan.[327] Karena itulah, kedaulatan

---

[324] Surat Ali-Imran (Q.S. 3 : 26).

[325] A. Hasan, *Al-Furqon (Tafsir Al-Qur'an)*, Tinta Mas, Jakarta, 1962, hlm. 103. M. Quraish Shihab menerjemahkannya lebih sederhana dengan kata-kata: Katakanlah, "Wahai Tuhan pemilik kekuasaan ...". Lihat dalam M. Quraish Shihab, Wawasan ..., *op.cit.*, hlm. 421.

[326] Salim Azzam, *Beberapa Pandangan Tentang Pemerintahan Islam*, Mizan, Bandung, 1983, hlm. 80.

[327] Dikutip dari G.S. Diponolo, Jilid 1, *op.cit.*, hlm. 157-158.

dipercaya sebagai sumber utama dan asal-usul dari keabsahan kekuasaan formal yang dimiliki oleh negara.[328] Di sinilah pengakuan Harold J. Laski atas Jean Bodin, bahwa perbedaan mendasar antara organisasi manusia berbentuk negara dengan organisasi manusia dalam bentuk lainnya, yakni kepemilikan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi. Pengakuan tersebut dinyatakannya dalam ungkapan:

> *"This power is called sovereignty: and it is by the possession of sovereignty that the state is distinguished from all other form of human association".* (Kekuasaan ini disebut dengan kedaulatan; yang dengan kedaulatan itu tampak jelas membedakan organisasi negara dengan organisasi lain yang bukan negara).[329]

Itulah pula yang dikemukakan C.F. Strong bahwa: *"We have said that the peculiar attribute of the state as contrasted with all other units of association is the power to make laws, enforce them by all means of coercion it cares to employ. This power is called sovereignty".*[330] Dalam pandangan Strong, kedaulatan adalah kekuasaan untuk membentuk hukum sekaligus kekuasaan untuk memaksakan pelaksanaannya. Untuk pemahaman selanjutnya, kekuasaan kedaulatan ini kemudian ia bedakan ke dalam *"internal sovereignty"* (kedaulatan internal) dan *"external sovereignty"* (kedaulatan eksternal).[331]

Pentingnya negara memiliki kekuasaan formal dan bahkan besar dengan kedaulatannya ini,[332] karena negara dilahirkan dengan sejumlah latar belakang dan

---

[328] Menurut Utrecht seperti dikutip M. Solly Lubis, kedaulatan disebutnya sebagai dasar sahnya (legitimasi) kekuasaan tertinggi dalam negara. Lihat Solly Lubis, Ilmu ..., *op.cit.*, hlm. 14-15.

[329] Harold J. Laski, The State ..., *op.cit.*, hlm. 9.

[330] C.F. Strong, Modern ..., *op.cit.*, hlm. 4.

[331] *Ibid*, hlm. 5. Lihat juga R.M.A.B. Kusumah, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit FH UI, Jakarta, 2004, hlm. 98.

[332] Salah satu tujuan negara seperti dikemukakan Robert Mc Iver, adalah melaksanakan ketertiban hukum yang telah disepakati bersama, dan itu merupakan tugas dan tanggung jawab negara. Karenanya, negara perlu memiliki kekuasaan formal untuk menjalankan kekuasaan menegakan hukum. Itulah sebabnya antara negara, kekuasaan, dan hukum, merupakan lingkaran

alasan kesengajaan. Salah satu kesengajaannya adalah dalam rangka mencapai tujuan negara, yang pencapaiannya harus dengan kekuasaan formal tersebut melalui berbagai bentuk kekuasaan yang dimiliki negara .[333]

Dalam menelusuri sejarah dan perkembangan kedaulatan, sebagian besar penulis selalu menunjuk Jean Bodin (1530-1595)[334] sebagai orang yang pertama kali memberi bentuk ilmiah pada kedaulatan yang disebutnya *"souverainete"* seperti dijumpai dalam bukunya berjudul *"Six Livres de la Republique"* yang diterbitkan tahun 1576.[335] Dalam buku tersebut, Jean Bodin membahas kedaulatan sebagai ciri atau atribut negara yang membedakan dengan organisasi manusia lainnya itu, dalam pengertian: *"La republique est un droit government de plusieurs ménages et de qui leur est commun avec puissance souverainete"* dan *"la puissance absolute et perpetuelle d'une republique"*.[336]

---

tali yang tidak terputus dan memiliki daya temali yang kuat, menentukan, dan memberi identitas sebagai negara yang sesungguhnya. Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kedzaliman, dan negara tanpa kekuasaan dan hukum adalah negara khayalan belaka. Lihat Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum,* Armico, Bandung, 1986, hlm. 21.

[333] Setidaknya sejak dikenal teori trias politika, kekuasaan yang harus ada dalam negara meliputi tiga cabang utama, yaitu: legislatif, eksekuif, dan yudikatif. Pembagian ke dalam tiga jenis kekuasaan ini, demikian dikatakan Ismail Suny, sebagai suatu kelaziman. Lihat dalam, Ismail Suny, Pembagian ..., *op.cit.*, hlm. 15. Dalam perkembangan kemudian, dan dipraktikan di berbagai negara di dunia, selain ketiga kekuasaan utama itu, juga diperkenalkan istilah lembaga negara bantu *(auxiliary bodies, agency, institutions)*, dengan tugas membantu dan memperlancar tugas-tugas lembaga negara pokok. Sebagai sebuah kecenderungan, dapat ditunjukkan bahwa di Perancis sekarang terdapat lebih dari 2.700-an *auxiliary agencies.* Bagir Manan dalam *Focus Groups Discussion (FGD)*, Bagian HTN FH Unpad, Bandung, 24 Juni 2009. Jimly Asshiddiqie, Islam ..., *op.cit.*, hlm. 16-17.

[334] Hampir semua buku yang menceriterakan para pemikir ketatanegaraan abad ke-16, menulis Jean Bodin hidup antara tahun 1530 -1596. Lihat di antaranya J.J. Von Schmid, Ali-Ahli ..., *op.cit.*, hlm. 6. Soenarko, *Sari Pandangan Sarjana-sarjana Tata Negara Seluruh Dunia,* A.R.C. Salim, Malang, 1952, hlm. 37-38. Sjachran Basah, *Ilmu Negara: Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan,* Alumni, Bandung, 1987, hlm. 153. Sementara Solly Lubis dalam Ilmu ..., *op.cit.*, hlm. 19, menuliskan masa hidup Jean Bodin adalah 1530 – 1595.

[335] Von Schmid, Ahli-Ahli ..., *op.cit.*, hlm. 107. Tapi dari pendapat lain, Aristoteles lah yang dianggap orang pertama yang memberi makna kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi. Lihat, F. Isjwara, Pengantar ..., *op.cit.*, hlm.107.

[336] J.Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum,* Pradnja Paramita, Jakarta, 1968, hlm. 242-243. J.H. Bellefroid, *Inleiding tot de Rechtswetenschap in Nederland,* Dekker en van de Vegt Nymegen, Utrecht, 1948, hlm. 52-53.

Ciri dan karakter kedaulatan dalam pengertian itu, merupakan otoritas yang utuh, mutlak, langgeng, tidak terbagi, dan tidak terbatasi yang harus dimiliki negara untuk menciptakan hukum. Kedaulatan itu merupakan aspek internal negara sebagai kekuasaan tertinggi dalam satu kesatuan politik.

Mengenai sifat kedaulatan sebagai sesuatu yang absolut, Bodin meletakannya pada paham religius terhadap kekuasaan absolut raja pada waktu itu, yang dipandang sebagai bayang-bayang bahkan wakil Tuhan di dunia.[337] Berdasarkan pendiriannya itulah, Bodin dianggap telah berhasil meletakan dasar-dasar filosofis dari kedaulatan sebagai sesuatu yang absolut,[338] sekaligus diakui sebagai bapak kedaulatan dalam pemikiran Barat.[339]

Bagaimana ajaran kedaulatan menyebarkan kekuasaan dalam negara, dan kedaulatan apa yang melahirkan kekuasaan itu, akan bergantung pada ajaran kedaulatan yang dianutnya. Karena itu, penting dipahami secara komprehensif, konsep-konsep ajaran kedaulatan sebagai sumber dan asal-usul keabsahan kekuasaan dalam negara. Tidak terkecuali dalam hal ini melihat perjalanan ajaran kedaulatan yang berkembang dan dianut di negara Republik Indonesia. Pembahasan dengan pendekatan historis dan perbandingan menjadi sangat relevan dilakukan, dalam rangka pemahaman secara komprehensif di atas.

Secara konseptual dan akademik, ajaran kedaulatan mengalami pertumbuhan dan perkembangan, sejalan dengan perkembangan pemikiran dan gagasan manusia dalam mendirikan negara. Perkembangan itu meliputi 5 (lima)

---

[337] Eddy Purnama, Disertasi, *op.cit.*, hlm. 34.

[338] Yudha Bhakti, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, Alumni, Bandung, 1999, hlm. 13.

[339] G.S. Diponolo Jilid I, ..., *op.cit.*, hlm. 157.

teori, yaitu: Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Raja, Kedaulatan Negara, Kedaulatan Hukum, dan Kedaulatan Rakyat.[340]

C. Teori-Teori Kedaulatan

1. Toeri Kedaulatan Tuhan *(God Sovereignty)*

Ajaran Kedaulatan Tuhan ini, dikenal dengan sebutan *"droit divin"* dalam bahasa Perancis, yang umumnya dipahami bahwa kedaulatan itu bersumber pada kemahakuasaan Tuhan dan senantiasa berada di bawah pimpinan Tuhan.[341] Karena itu, siapapun yang memperoleh dan memegang kekuasaan dalam suatu negara, kekuasaan itu semuanya berasal dari Tuhan, hanya berlaku atas kehendak dan pimpinan Tuhan, dan karenanya tidak ada kekuasaan tertinggi apapun namanya dan di manapun, selain kekuasaan Tuhan.

Dalam hubungan ini, Paulus pernah berkata:

> "Tidak ada kekuasaan selain dari Tuhan yang maha kuasa. Tuhan yang berdaulat secara mutlak. Penguasa negara bagaimanapun ulungnya, ia itu sebenarnya tidak lebih dari sekedar hamba Tuhan, tangan Tuhan untuk melaksanakan kehendak Tuhan. Raja hanyalah sekedar alat Tuhan untuk menyatakan kebesaran dan kehendak Tuhan dalam tata pergaulan manusia. Karena itu, raja harus memerintah dengan segala kebesaran-Nya, tidak dari kehendak dan untuk kepentingan sendiri, tetapi dari kehendak Tuhan

---

[340] Lihat Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH-UII Press, Cetakan I, Yogyakarta, 2004, hlm. 33. Menurut G.S. Diponolo, hanya ada empat teori kedaulatan yang meliputi: kedaulatan Tuhan, kedaulatan negara, kedaulatan hukum, dan kedaulatan rakyat. Lihat dalam G.S. Diponolo Jilid I ..., *op.cit.*, hlm. 166 – 183. Bandingkan dengan Kasman Singodimejo, bahwa dari 5 (lima) teori kedaulatan yang sudah dikenal umum, juga ada kedaulatan lain yaitu "Kedaulatan Manusia" yang berbeda dengan kedaulatan Rakyat. Oleh Kasman kedaulatan rakyat ini disebut juga dengan kedaulatan Ummat dan kedaulatan Tuhan disebut dengan kedaulatan Allah. Kasman Singodimejo, Masalah ..., *op.cit.*, hlm. 24. Berdasarkan pandangan Kasman ini, maka akan dikenal menjadi 6 (enam) teori kedaulatan. Bandingkan dengan F. Isjwara yang hanya mengenal dua jenis kedaulatan, yaitu: (1) *kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum*, dan *kedaulatan politik*, yang dianggap satu jenis; dan (2) *kedaulatan intern* dan *kedaulatan ekstern*, sebagai jenis yang keduanya. Sementara itu, juga diakui ada pembedaan jenis *kedaulatan de jure* dan *kedaulatan de facto*. Lihat F. Isjwara, Pengantar ..., *op.cit.*, hlm. 116.

[341] G.S. Diponolo, Jilid I ..., *loc.cit.*

untuk kepentingan umat Tuhan. Tuhan asal segala-galanya, Tuhan menguasai segala-galanya".[342]

Sejalan dengan pendapat Paulus di atas, adalah Hegel yang menggambarkan berdaulatnya Tuhan, melalui untaian kalimat berikut:

> "Negara itu adalah laku Tuhan di atas dunia ini. Tuhan adalah maha dalang dari segala lakon. Maha dalang yang membuat wayang-wayangnya sendiri, menentukan lakon-lakonnya sendiri, dan memainkan wayang-wayangnya itu sendiri. Tuhan menjadikan negara, menjadikan dan menurunkan raja-raja. Tuhan mengilhami tingkah laku raja-raja dan pemimpin-pemimpin negara lainnya".[343]

Dipandang dari sudut pemikiran filsafati yang sifatnya universal, kedua pandangan ini mengandung kebenaran. Tetapi dari sudut pandang hukum, demikian dikemukakan G.S. Diponolo,[344] kedua pemikiran ini akan berhadapkan dengan sejumlah persoalan dasar yang tidak sederhana. Di antaranya, karena Tuhan memiliki sifat *"omnipotensi"* dan gaib, maka sukar untuk menggambarkan bagaimana Tuhan dengan segala keagungannya itu, dapat secara langsung memimpin dan memerintah sendiri negara. Jika demikian, demikian selanjutnya Diponolo menguraikan, "maka dapat saja kita mengatakan bahwa sifat-sifat *omnipotensi* Tuhan yang gaib, telah diwujudkan ke dalam hal-hal yang konkret dengan menetapkan hukum, memutuskan ini dan itu, dan sebagainya, untuk kepentingan negara dan masyarakat". Namun nampaknya pendirian seperti ini sulit untuk diterima dan malah akan sangat terasa janggal.

Karena itu, satu-satunya kemungkinan yang paling dapat diterima dengan akal sehat, bahwa benar Tuhan itu berdaulat, tapi kedaulatan-Nya akan dijelmakan dalam negara melalui perantaraan manusia, yang dalam ajaran dan konsep Islam

---

[342] *Ibid*, hlm. 166-167.
[343] *Ibidem*
[344] *Ibidem.*

adalah Nabi atau Rasul sebagai utusan Allah.[345] Dari sisi ajaran Islam, jawaban ini menyelesaikan pertanyaan yang ada, sebab Rasul hanya akan menjalankan pemerintahan, baik dalam rangka membentuk hukum (hadits), maupun dalam rangka pelaksanaan hukum-hukum atas umat manusia (sunnah), akan senantiasa berdasarkan dan dimbimbing oleh wahyu Allah SWT.[346] Artinya, Rasul-Rasul Allah terutama Muhammad Rasulullah SAW., adalah pelaksana kedaulatan Allah atas seluruh umat manusia dan seluruh 'alam (makhluq), yang puncaknya dinyatakan sendiri oleh Allah, bahwa Islam adalah *"rahmatan lil 'alamin"*.[347]

Tapi dari sisi konsep ketatanegaraan barat yang secara tegas memisahkan antara urusan agama dengan urusan negara,[348] masih menyisakan persoalan, paling tidak menyangkut dua hal. *Pertama*, kedaulatan itu dilaksanakan oleh mereka yang nyata-nyata mampu memiliki dan menjalankan kekuasaan, sanggup dan nyata-nyata dapat memerintah orang banyak, dengan tidak mempersoalkan dengan cara apa kekuasaan itu diperoleh. Mereka itu dapat berupa seorang kepala agama, pendeta, seorang raja, atau bahkan seorang diktator sekalipun. Karena itu, setiap yang nyata memerintah, tetap harus dianggap sebagai wakil Tuhan. Tapi dilihat dari sudut pentingnya negara yang menjadikan dirinya sebagai pelindung

---

[345] Dalam ajaran Islam, manusia yang ditugasi melaksanakan kedaulatan Tuhan bagi seluruh makhluqnya di atas dunia ini, adalah Rasul yang dipilih langsung oleh Allah melalui wahyu dan isyarat-isyarat duniawi lainnya. Untuk Muhammad Rasulullah sebagai manusia pilihan Allah, telah diisyaratkan dalam kitab-kitab sebelumnya, Injil dan Taurat, bahwa di kemudian hari setelah Nabi Isa, akan lahir rasul terakhir bernama Ahmad (Muhammad). Lihat Al-qur'an Surat As-Saff (Q.S. 61 : 6).

[346] Allah berfirman "jangalah kalian membentuk hukum lain setelah Allah menetapkan hukum". Al-Qur'an Surat Al-Ahzab (Q.S. 33:36).

[347] Islam adalah agama langit yang sempurna untuk mengatur seluruh 'alam, dalam keadaan dan situasi apapun, termasuk rahmat bagi agama-agama langit lainnya yang sudah ada lebih dahulu. Rahmat bagi agama langit sebelumnya, dinyatakan Allah dengan firmannya, bahwa Islam adalah agama penyempurna. Baca dalam Surat Al-Maidah (Q.S. 5:3).

[348] Dalam sejarah peradaban kenegaraan, pertentangan ini dapat dipelajari melalui riwayat terpisahnya urusan negara dengan urusan gereja sejak akhir abad ke-14. Untuk masalah ini, baca lebih lanjut G.S. Diponolo, Jilid 2, ..., *Ibid*, hlm. 169-171.

berbagai kepentingan masyarakat, pimpinan semacam ini sangat membahayakan kehidupan masyarakat dan negara itu sendiri. *Kedua,* kedaulatan itu dilaksanakan oleh orang-orang yang paling rapat hubungannya dengan Tuhan, yaitu para kepala agama atau para pendeta sebagai personifikasi keagamaan atau orang-orang pilihan sekaligus orang-orang kepercayaan Tuhan.[349]

Terhadap pendapat kedua ini, ada tiga kemungkinan keadaan terkait hubungan negara dengan agama, yakni: (1) Kepala agama atau pendeta selaku wakil Tuhan, akan menempatkan para kepala negara yang ada di dunia ini di bawah kekuasaannya. Namun keadaan ini sulit untuk diterima dan dipastikan akan menimbulkan pertentangan di antara keduanya, karena sifat-sifat jangkauan agama dan negara, berbeda. Negara dibatasi oleh batas-batas negara, sementara agama yang bersifat universal, dianut manusia yang tersebar di seluruh penjuru dunia; (2) Kepala agama adalah kepala negara atau kepala pemerintahan yang disebut "priestertum".[350] Alternatif ini pun akan menimbulkan pertentangan sejenis, atas alasan urusan negara dan pemerintahan disesuaikan dengan garis-garis batas agama, dan ini tidak mudah untuk diterima sebagai akibat heterogenitas masyarakat penganut agama yang tersebar di seluruh dunia; (3) Pemisahan secara mutlak peran antara kepala negara dengan kepala agama.[351] Kepala negara yang umumnya dinamakan raja dianggap sebagai wakil Tuhan dengan segala kebebasannya menyangkut berbagai urusan keduniaan.[352]

---

[349] *Ibid,* hlm. 168.
[350] *Ibid,* hlm. 171.
[351] *Ibid,* hlm. 173.
[352] Dalam tulisan terkenalnya *"True Law of Monarchy"*, Raja Inggris James I mengatakan "raja itu adalah penjelmaan Tuhan di atas bumi. Kedudukan raja adalah paling luhur di dunia,

Sementara kepala agama yang juga dengan segala kebebasannya, memegang urusan menyangkut kerohanian, keibadatan, dan keakhiratan.

Pemisahan itu harus dilakukan, karena antara urusan negara dan urusan agama, harus dipahamkan sebagai yang seluruhnya bermuara kepada Tuhan yang satu, sebagai pemilik tunggal kedaulatan. Keduanya memiliki tempat dan kewajiban sendiri-sendiri, terpisah dari yang lainnya, meski menuju pada tujuan yang sama dan satu, Tuhan Yang Maha Esa. Karena itulah untuk dapat mencapai tujuan yang satu itu, keduanya harus berada dalam ikatan saling bekerjasama dan saling melengkapi dalam kesinergian.

Menghadapi kenyataan dan sekaligus menengahi kedua pandangan yang secara filsafati diakui mengandung kebenaran, bahkan "sepertinya" senada dengan konsep kedaulatan menurut pandangan Islam, tapi yang pasti, perlu diberikan catatan tersendiri. Adalah untuk kesekian kalinya pernyataan Kasman Singodimejo penting dijadikan landasan berpikir dalam memahami pengertian dan hakikat kedaulatan Tuhan. Kasman dengan tegas menyatakan bahwa dalam Islam "dengan sengaja dipakai atau menggunakan rumus atau frasa "Kedaulatan Allah" bukan "Kedaulatan Tuhan" *(godsouvereiniteit),* dengan tesis bahwa "Tuhan tidak selalu Allah, sedangkan Allah selalu dan pasti Tuhan".[353]

Berdasarkan tesis itu, Kasman selanjutnya menjelaskan makna kedaulatan Allah yang tidak sama dengan kedaulatan Tuhan, dengan merujuk pada al-Qur'an Surat Al-Ikhlas sebagai berikut:

---

karena raja itu tidak saja seorang kepercayaan Tuhan yang didudukan di atas singgasana Tuhan, tapi malahan oleh Tuhan sendiripun ia disebut Tuhan". *Ibid,* hlm. 171-172.

[353] Kasman Singodimejo, Masalah ..., *op.cit.*, hlm. 76.

> "Allah adalah satu-satunya Pencipta dan Tuhan seru sekalian alam. Ia-lah yang punya ini semua, dan semua ini berasal dari Allah *(inna lillah)*. Semua, apa saja, siapa saja, dan di mana saja, kesemuanya itu bergantung dari Allah. Oleh karena itu, tepatlah apabila kedaulatan/kekuasaan penuh itu hanya dimiliki oleh Allah, tidak oleh selain Allah *(Allahu ash-shamad)*".

Karena itu, menurut ajaran Islam, meskipun Allah yang menciptakan dan Tuhan seru sekalian alam dengan seisinya itu, tapi Allah sungguh-sungguh memberi toleransi atau mengizinkan adanya kedaulatan manusia, adanya kedaulatan rakyat atau ummat, adanya kedaulatan negara, dan adanya kedaulatan hukum, hanya dalam penerapannya terbatas, yakni dalam batas-batas keizinan Allah.[354]

Itulah sebabnya menurut prinsip kedaulatan Allah yang digambarkan dalam Surat Al Ikhlas di atas, mengharuskan apapun kedaulatan yang dikonsepsikan manusia kemudian, mutlak harus tunduk, patuh, taat, dan ikhlas kepada Allah sebagai pemilik segala-galanya, sebagai yang berdaulat, dan pemilik kedaulatan yang sesungguhnya.[355]

Gambaran kedaulatan Allah itu tampak dari firman NYA yang lain, seperti dijumpai dalam surat Al-A'raaf (Q.S. 7:51) Allah menyatakan: *"Dan ingatlah, menciptakan dan memerintah itu, hanyalah hak Allah"*. Selanjutnya lihat pula dalam surat Al-Ahzab (Q.S. 33:36) Allah berfirman: *"jika Allah dan Rasul-Nya telah menetapkan suatu perkara (hukum), maka seorang mukmin atau mukminat, tidak boleh menetapkan hukum lain menurut keinginannya sendiri"*. Bahkan lebih

---

[354] Itu semua terjadi karena sifat rahmannya Allah, bahwa kepada manusia pun Allah memberikan hak untuk menciptakan derivasi hukum-hukumnya. Kepada Rasulullah Muhammad SAW, derivasi dikeluarkan dalam bentuk hadits dan sunnah. Sementara kepada manusia pada umumnya, derivasi diberikan dalam bentuk ijtihad sepanjang tidak bertentangan dengan dasar-dasarnya yang ada dalam al-Qur'an dan hadits atau sunnah.

[355] *Ibid*, hlm. 24, 77, 80.

jelas dan lebih tegas lagi, terkait dengan hukum-hukum dan kedaulatan Allah, Allah berfirman bahwa "Barang siapa tidak memutuskan dengan apa yang diturunkan Allah (hukum Allah), maka mereka itulah tergolong orang-orang kafir, orang-orang dzolim, dan orang-orang fasik".[356]

Karena kekuasaan politik berkaitan dengan kewenangan menetapkan hukum dalam rangka menjalankan syariat, masalahnya bagaimana Allah mengekspresikan kedaulatan-Nya itu dalam kenyataan keduniaan. Untuk hal ini, Allah sendiri menjelaskan melalui firman-Nya, bahwa penciptaan manusia di bumi ini ditempatkan sebagai khalifatullah (pengganti, wakil)[357] Allah dengan tugas dan fungsi memakmurkan bumi, dan kekuasaan yang dimilikinya bersifat amanah.[358] Itulah sebabnya, kedaulatan dalam konsep Islam adalah milik Allah yang menjadi dasar dan sumber bagi segala jenis kedaulatan yang ada atau yang akan diadakan manusia kemudian.

Dalam hubungan ini, ada baiknya ditelaah pandangan Ismail Sunny[359] tentang teori kedaulatan Tuhan, dengan uraian:

> "Bagi orang yang beragama, kedaulatan sesungguhnya atau *real sovereignty* itu tidak terdapat dalam masyarakat manusia. Kedaulatan yang sesungguhnya itu adalah kepunyaan Tuhan Yang Maha Esa, sedang

---

[356] Lihat Surat Al-Maidah (Q.S. 5: 44, 45, dan 47). Sebutan dhalim, kafir, dan fasiq dalam ayat-ayat itu menandakan adanya sifat keingkaran manusia kepada hukum-hukum yang tetapkan Allah. Konsekwensi untuk ketiga sebutan itu, manusia mandapat ancaman hukuman dari Allah berupa azab neraka, dengan keabadian di dalamnya.

[357] Kata khalifah yang salah satunya dijumpai dalam Surat Al-Baqarah (Q.S. 2:30), selalu diartikan sebagai wakil di samping utusan. Lihat di antaranya uraian Abul A'la Al-Maududi, *Khilafah dan Kerajaan*, Karisma, Bandung, 2007, hlm. 58. Sementara dalam Zainal Abidin Ahmad dengan melihat sejarah pasca Rasulullah, selain menggunakan kata khalifah untuk Abu Bakar dalam pengertian "pengganti", juga untuk dan setelah Umar bin Khattab diganti dengan sebutan "Amiru al-Mu'minin", dengan maksud dan fungsi yang sama, yakni memimpin manusia dan memakmurkan bumi sesuai dengan amanah Allah. Lihat Zainal Abidin Ahmad, *(membangun) ..., op.cit.*, hlm.211-212. Jimly Asshiddiqie, Islam dan ..., *op.cit.*, hlm. 22-23.

[358] Demikian dikatakan Sayyid Jamaluddin, bahwa prinsip kepemimpinan dalam Islam adalah amanah. Zanal Abidin Ahmad, Membangun .... *Ibid.* hlm. 36.

[359] Ismail Suny, Mekanisme ..., *op.cit.*, hlm. 7.

kekuasaan atau *autoriteit* yang seharusnya kita lakukan, adalah suatu *sacred trust*, suatu amanat yang sewajarnya berada dalam batas-batas kehendak Allah".

Itulah sebabnya, sebagai sebuah konsep kedaulatan yang ada, kedaulatan Tuhan juga dianut Indonesia. Hal tersebut tampak dalam rumusan Pembukaan UUD 1945 Alinea[360] Ketiga, yang intinya mengakui tentang kedaulatan Tuhan dengan rumusan: "Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya".

Untaian kalimat di atas menegaskan, tidak hanya kepada bangsa Indonesia tapi juga kepada bangsa lain di dunia ini, bahwa kemerdekaan Indonesia itu merupakan ekspektasi dari *"Supremacy of God"*, kekuasaan tertinggi Allah, Tuhan Yang Maha Esa, yang pasti ada di mana-mana, dan untuk bangsa Indonesia prinsip ini menjadi sila pertama Pancasila sebagai *philosophische-grondslag*.[361]

Adapun anutan kedaulatan hukum, dapat djumpai dan dibaca melalui pembukaan UUD 1945 Alinea Keempat dalam untaian kalimat: "Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang ..., maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk ...".

Potongan anak kalimat terakhir yang dikutip dari Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 di atas, menunjukan bahwa kedaulatan hukum merupakan bagian tidak terpisahkan dari tiga serangkai kedaulatan utama Indonesia di atas.

---

[360] Notonagoro menyebut isi Pembukaan UUD 1945 dengan *bagian*, bukan alinea seperti umumnya pendapat formal yang ada. Lihat dalam Notonagoro, Pemboekaan ..., *op.cit.*, hlm. 4.

[361] Lihat Ismail Suny, Mekanisme ..., *loc.cit.* Lihat juga Dahlan Thaib, Konsepsi ..., *op.cit.*, hlm. 57.

Pernyataan bahwa susunan negara Indonesia itu dibangun di atas UUD yang keumumannya "selalu" ditempatkan sebagai hukum tertinggi dalam negara, sekaligus menjadi sumber bagi hukum-hukum yang akan ditetapkan dan dibuat kemudian, yang kemudian dikenal dengan sebutan "hukum dasar",[362] menunjukkan betapa tingginya hasrat bangsa Indonesia terhadap eksistensi kedaulatan hukum. Penyebutan status UUD sebagai hukum dasar, menunjukan prinsip-prinsip kedaulatan hukum diletakan pada ketertinggian UUD 1945.

Selanjutnya, mengenai ajaran kedaulatan rakyat rumusannya juga dijumpai dalam Pembukaan dan dalam materi muatan UUD 1945.[363] Dalam pembukaan, gagasan kedaulatan rakyat senafas dengan gagasan kedaulatan hukum. Itu tersusun dalam satu rangkaian kalimat pada Alinea Keempat yang berbunyi: "Kemudian daripada itu ...., maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam .... suatu susunan Negara Republik Indonesia yang *berkedaulatan rakyat* dengan ..." (kursif penulis).

Selanjutnya, dalam materi muatan UUD 1945, sebutan kedaulatan rakyat dijumpai dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2), baik sebelum maupun sesudah perubahan dalam rumusan dengan bunyi: "Kedaulatan *adalah* (sebelum)*/berada* (sesudah) di tangan rakyat ..." (kursif penulis). Dalam ketentuan yang ditulis kursif tersebut, hendak menegaskan kalau kedaulatan di Indonesia selalu berada di tangan dan milik rakyat, bukan milik kekuasaan atau penguasa siapa pun.

---

[362] Istilah ini dahulu dijumpai dalam Penjelasan UUD 1945. Meski sekarang Penjelasan itu sudah tidak ada lagi, tapi sebutan hukum dasar akan selalu melekat sebagai esensi keberadaan UUD dalam negara. Untuk saat ini, sebutan UUD 1945 sebagai hukum dasar, dapat dilihat dalam Pasal 3 UU Nomor 12 tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (P3U).

[363] Di zaman Orba, UUD 1945 itu terdiri dari tiga bagian pokok, yaitu: Bagian Pembukaan, *Bagian Batang Tubuh*, dan Bagian Penjelasan.

Apabila hal terakhir ini dihubungkan dengan kedaulatan Tuhan dan kedaulatan hukum sebagai tiga serangkai kedaulatan Indonesia, maka dapat disimpulkan kalau dalam Negara Republik Indonesia, ajaran kedaulatan rakyat itu pada hakikatnya adalah penyelenggaraan kedaulatan Tuhan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara di Indonesia.[364] Kedaulatan Tuhan itu dinyatakan melalui hukum yang dibuat secara demokratis oleh mereka yang duduk dalam parlemen, pilihan rakyat. Artinya, hukum yang menjadi dasar pengelolaan negara merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat dan kedaulatan Tuhan.

Namun begitu, ajaran kedaulatan Tuhan dalam UUD 1945, tidak sama dengan ajaran kedaulatan Tuhan dalam teori teokrasi atau *"doit Divin"* di Barat, yang mempersonifikasi Tuhan kepada pribadi seorang raja. Dalam UUD 1945, kedaulatan Tuhan itu, dijelmakan melalui prinsip dalam paham kemanusiaan yang adil dan beradab, yang tidak memutlakan manusia sekaligus tidak bersifat teokratis. Kedaulatan Tuhan diimplementasikan secara egaliter melalui prinsip musyawarah untuk mufakat dalam badan perwakilan rakyat.[365]

Berdasarkan temuan di atas itu, demikian dikemukakan Jimly Asshiddiqie, "Indonesia hanya menganut tiga konsep kedaulatan", yaitu kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum, dan kedaulatan rakyat. Adapun dua kedaulatan lainnya, yaitu kedaulatan negara dan kedaulatan raja, tidak menjadi perhatian Indonesia. Kedaulatan negara *(State's Sovereignty)* tidak menjadi perhatian, karena sudah dicapai dengan sendirinya setelah Indonesia menjadi sebuah negara merdeka dan berdaulat yang diakui berbagai negara dan bangsa lain di dunia. Sementara

---

[364] Ismail Suny, Mekanisme ..., *op.cit.*, hlm. 18.
[365] Dahlan Thaib, Konsepsi ..., *op.cit.*, hlm. 59.

ketika dengan sengaja bangsa ini memilih bentuk pemerintahan republik, itu artinya secara otomatis meninggalkan konsep kedaulatan raja *(sovereignty of King)*,[366] meskipun dalam catatan kesejarahan, Indonesia termasuk negara yang di setiap wilayahnya terdapat satuan pemerintahan kerajaan.[367]

2. Teori Kedaulatan Raja *(Sovereignty of Kings)*

Membicarakan kedaulatan Raja, tidak dapat dilepaskan dengan ajaran kedaulatan Tuhan. Dalam uraian tentang kedaulatan Tuhan di atas, jelas kalau dalam pandangan Barat, raja itu ditempatkan dan bahkan menempatkan diri sebagai perwujudan dari kehendak Tuhan *(by the Grace of God – legibus solutes,* atau yang disebut juga dengan *Le Prince est I'image de Dieu).*[368] Paus adalah "raja sorga, raja dunia, dan raja daerah-daerah yang begitu besar derajat dan kuasanya, sehingga ia memiliki kedudukan satu dan sama dengan Isa al-Masih.[369] Karenanya, keputusan raja adalah hukum Tuhan yang tidak boleh dilawan. Melawan kehendak raja sama dengan melawan kehendak Tuhan.[370]

---

[366] Jimly Asshiddiqie, Format ..., *op.cit.*, hlm. 33-34.

[367] Setidaknya dapat ditunjukan seperti di Pulau Jawa ada kerajaan Majapahit, Singosari, Demak, Banten, Padjadjaran, dan kerajaan lainnya; di Pulau Sumatera ada kerajaan Sriwijaya; di Pulau Kalimantan ada kerajaan Kutai Kartanegara; di Pulau Sulawesi ada Kerajaan Gowa. Semuanya hedak menjelaskan kepada pembaca, bahwa Indonesia adalah negara yang kaya dengan model-model pemerintahan kerajaan, dengan segala seluk beluknya. Artinya, referensi tentang bentuk pemerintahan monarkhi atau kerajaan, sangat memadai, merupakan sesuatu yang nyata-nyata sebagai bagian kehidupan mayoritas rakyat Indonesia. Tapi untuk kebaikan dan kepentingan kebersamaan rakyat dalam sebuah entitas negara bangsa Indonesia baru yang merdeka, para pendiri bangsa ini, dengan kesepakatan bulat memilih bentuk pemerintahan republik. Pilihan ini diputuskan dalam sidang BPUPKI tanggal 10 Juli 1945 yang dihadiri 64 anggota, dengan hasil: 55 anggota memilih Republik; 6 anggota memilih kerajaan; 2 anggota memilih bentuk yang lain; dan 1 anggota abstain. RM. A.B. Kusumah, *op.cit.*, hlm. 238.

[368] F. Isjwara, Pengantar ..., *op.cit.*, hlm. 108.

[369] Zainal Abidin Ahmad, *Ilmu Politik Islam,* Bulan Bintang, Jakarta, 1977, hlm. 171.

[370] Itulah yang terjadi pada Paus Innocentius III, dengan teori cahayanya. Dikatakan, melawan kekuasaan Paus sama dengan melawan Tuhan. Lihat G.S. Diponolo, Jilid I, ..., *op.cit.*, hlm. 169.

Begitulah dikemukakan Raja James I dalam bukunya *"The True Law of Free Monarchy"*, bahwa Tuhan pun telah menyebut raja itu adalah Tuhan. Dikatakan: *"King are breathing image of God upon earth. The State of Monarchy is the supreme thing upon earth, and sit upon God's throme, but even by God himself they are called God"*.[371] Bagaimana raja memperoleh kekuasaan dan kedudukan, dan bagaimana menjalankan pekerjaannya itu, adalah urusan Tuhan, bukan urusan manusia. Raja hanya bekerja atas nama dan bertanggungjawab kepada Tuhan.[372]

Gagasan dan pemikiran seperti itu, tercermin pula pada sejarah kerajaan Hindu Jawa tempo dulu, yang menganggap raja sebagai penjelmaan kehendak Tuhan.[373] Dikemukakan sang Pujangga Prapanca, kalau raja harus memiliki kemampuan kebathinan yang luhur dan tinggi, untuk supaya selalu dapat berhubungan dengan Tuhan. Adapun urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada seorang patih kerajaan dan para pembantu lainnya, yang sama-sama bertanggung jawab kepada raja dan akan dipertanggungjawabkan raja kepada Tuhan.[374]

Akibat konsep kedaulatan raja ini, telah menimbulkan raja-raja yang memerintah secara absolut, sewenang-wenang, dan menimbulkan kebencian masyarakat.[375] Akhirnya raja ditinggalkan dan mencari konsep kedaulatan baru

---

[371] G.S. Diponolo, Jilid I, ..., *op.cit.*, hlm. 172.

[372] *Ibidem.*

[373] Sartono Kartodirdjo, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500 1900. Dari Emporium sampai Imperium*, Jilid I, Gramedia, Jakarta, 1988, hlm. 48.

[374] Dahlan Thaib, Konsepsi ..., *op.cit.*, hlm. 61.

[375] Di Barat misalnya dijumpai dalam pemeo Raja Perancis Lodewijk atau Louis Ke-XIV. Meski tidak menyebut dirinya Tuhan tapi hanya menyatakan dirinya "L'Etat C'est Moi" atau negara adalah saya, yang dengan pemeonya itu, Louis XIV adalah raja yang absolut. Atau menegaskan bentuk absolutisme raja itu masih ada. Dalam sejarah manusia sebelumnya juga

yang lebih memberi jaminan kepada rakyat secara sewajarnya. Ajaran tersebut di antaranya *"monarchomachen"* yang bertujuan membatasi kekuasaan raja.[376] Akibatnya, raja tidak lagi memiliki kekuasaan yang luas, dan itu merupakan pertanda mulai pudarnya konsep kedaulatan raja yang berkecenderungan absolut.

3. Teori Kedaulatan Negara *(State Sovereignty)*

Ketidakpuasan atas cara-cara raja berperintahan secara absolut, mendorong rakyat mencari dan mengkonsepsikan model kedaulatan lainnya, atas sebuah kenyataan bahwa dalam kehidupan bernegara pasti ada sesuatu yang berdaulat.

Gagasan kedaulatan negara ini dipelopori oleh sejumlah filosof Barat, di antaranya Jean Bodin dan Georg Jellinek.[377] Menurut Jellinek bahwa yang menciptakan hukum dalam negara itu bukan Tuhan dan juga bukan raja, melainkan negara itu sendiri. Hukum merupakan penjelmaan dari kehendak negara yang berdaulat dan merupakan satu-satunya sumber hukum.[378]

Menurut teori ini, negara dipandang sebagai satu kesatuan idea yang paling sempurna dan merupakan sumber dari segala kekuasaan. Karena itu, negara dianggap memiliki hak yang tidak terbatas terhadap kehidupan dan kemerdekaan rakyatnya. Rakyat taat kepada hukum bukan karena suatu perjanjian yang diadakan sebelumnya, melainkan karena hukum itu merupakan produk dari kehendak negara yang berdaulat *(command of the souvereign)*.

---

dijumpai dari pernyataan Firaun kepada umatnya, bahwa dirinya adalah Tuhan *"Anna Rabbukumul 'ala"*. Lihat Al-Qur'an Surat Naz'iat (Q.S. 79 : 24).

[376] Moh. Kusnardi *dk.*, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 199.

[377] Georg Jellinek adalah orang pertama yang melihat bidang ilmu kenegaraan seluruhnya dan membagi-bagi dalam bagian yang saling berhubungan satu sama lain. Atas gagasannya itu, ia disebut/dikenal sebagai Bapak Ilmu Negara. Haposan Siallagan dk., Ilmu . . , *op.cit.*, hlm. 8.

[378] *Ibidem.*

Tapi apabila terhadap teori ini dilakukan kajian lebih mendalam lagi, maka akan dijumpai suatu kelemahan mendasar ketika dihadapkan pada pertanyaan: "bagaimana dengan adanya hukum tidak tertulis yang tidak dibuat oleh negara, tapi dilahirkan sendiri oleh masyarakat, nyata-nyata ada, dan berlaku, serta mengikat masyarakat?".[379] Apakah hukum masyarakat ini masih diakui sebagai hukum yang nyata ada dalam negara, atau tidak?

Pertanyaan itui, meskipun akan menghentikan untuk semata-mata menyatakan kalau negara adalah institusi yang berdaulat dengan sendirinya, tapi tidak menghapuskan kedaulatan yang ada dan melekat pada negara, karena bukan organisasi negara kalau tidak berdaulat.[380]

4. Teori Kedaulatan Hukum *(Sovereignty of Law)*

Setelah teori kedaulatan negara tidak memberi kepuasan ilmiah dan akademik dalam kajiannya, muncul kemudian gagasan teori kedaulatan hukum. Teori ini mengkonsepsikan bahwa yang berdaulat dalam negara adalah hukum. Maksud kedaulatan hukum ini, hendak menempatkan hukum benar-benar berdaulat, berkuasa penuh, absolut, dan tanpa batas sepanjang sesuai dengan tujuannya.[381] Semuanya, baik manusia perseorangan, rakyat, negara, dan pemerintah, secara bersama-sama tunduk, patuh, dan taat pada kekuasaan hukum.

---

[379] Eddy Purnama, Pemikiran ..., *op.cit.*, hlm. 38.

[380] *Infra*, catatan kaki No. 224 hlm. 74.

[381] Dalam berbagai teori, hukum itu selalu dirumuskan di antara dua atau tiga tujuannya, yaitu: keadilan, ketertiban, dan kepastian hukum. Purnadi Purbacaraka menyebutkan tujuan kaidah hukum itu adalah untuk "kedamaian hidup antar pribadi" yang dijelmakan dalam bentuk ketertiban ekstern antar pribadi, ketenangan intern pribadi, dan korelatif dengan dwitunggal tugas hukum, yaitu: "kepastian dalam hukum atau *certainty, rechtszakkerheid*" dan "memberikan kesebandingan dalam hukum atau *equity, bilijkheid, evenredigheid*". Lihat dalam Purnadi Purbacaraka, Perihal ..., *op.cit.*, hlm. 67-68.

Gagasan teori kedaulatan hukum ini untuk pertama kalinya dipelopori oleh Krabbe dan Von Savigny dengan pandangan bahwa "hukum itu bersumber dari perasaan dan keyakinan hukum[382] yang terdapat pada masyarakat itu sendiri", yang kemudian disebut dengan "kesadaran hukum,"[383] sebagai teori yang mampu membedakan mana yang adil dan mana pula yang tidak adil.[384]

Itulah sebabnya, Krabbe sangat mengecam kekuasaan pribadi raja. Dikatakan, bahwa kalau di dalam negara dijumpai ada ketaatan rakyat, maka ketaatan rakyat itu kepada peraturan atau hukum, bukan menaati kekuasaan raja atau bahkan menaati rajanya. Itu harus dimaknakan demikian, karena peraturan atau hukum itu dibuat dan merupakan produk parlemen yang membawahi kesadaran hukum rakyat.[385]

Karena itu, konsep kedaulatan hukum sangat berkaitan dengan negara sebagai sistem organisasi dari kekuasaan politik, yang esensinya diletakan pada satu pilihan dalam organisasi, yakni apakah menyediakan sistem yang baik atau menyediakan pemangku sistem yang baik. Hanya, jika di antara kedua pilihan sistem itu akan dilakukan, maka memilih pemangku sistem yang baik, akan jauh lebih memiliki harapan melahirkan pemerintahan yang baik, dari pada hanya sekedar menyediakan sistem yang baik. Di tangan pemangku hukum yang baik,

---

[382] Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 22.

[383] Dalam pandangan Lawrence M. Friedman, kesadaran hukum semacam ini disebut pula sebagai budaya hukum, dengan mencontohkan bahwa "suatu pelanggaran hukum pada dasarnya didorong oleh pelanggar sebelumnya, sekaligus dapat mendorong orang yang patuh pun ikut melakukan pelanggaran." Lawrence M. Friedman, Hukum ..., *op.cit.*, hlm. 310

[384] Lihat Samidjo, *Ilmu Negara*, Armico, Bandung, 1996, hlm. 151-152. Lihat juga Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm. 156.

[385] Soenario, Sistem ..., *op.cit.*, 36.

sistem yang kurang baik dapat diperbaiki dengan praktik-praktik yang sarat dengan etika yang baik.[386]

Hukum atau peraturan itu merupakan produk dari laku manusia. Karena itu, hukum atau peraturan merupakan produk laku manusia yang tidak boleh bebas dari pertangungjawaban.[387] Prinsip pertanggungjawaban ini merupakan salah satu sikap kinerja yang sangat dijunjung tinggi dalam ajaran Islam. Itulah sebabnya, dalam ajaran Islam, prinsip kedaulatan hukum akan sangat memiliki makna dan benar-benar dirasakan, berdasarkan satu keyakinan bahwa apapun laku manusia pasti ada balasannya, baik di dunia sekarang ini terlebih lagi di akhirat nanti.[388]

Sikap di atas ditunjukan melalui sifat takut, taqwa, dan beriman dengan benar kepada Allah yang mendorong manusia muslim untuk selalu taat terhadap hukum-hukum Allah dan hukum-hukum buatan manusia (negara) sepanjang sejalan atau tidak bertentangan dengan hukum-hukum Allah.[389]

---

[386] Di lapangan ilmu hukum tata negara, dikenal sebutan konvensi ketatanegaraan sebagai praktik politik yang tumbuh karena dorongan etika atau moral politik. Itulah yang oleh A.V. Dicey disebut sebagai *"political ethics atau political morality"*. A.V. Dicey, An Introduction ..., *op.cit.*, hlm. 25-26. Lihat juga Bagir Manan, Konvensi ..., *op.cit.*, hlm. 47.

[387] Herbert J. Spiro, *Responsibility in Government: Theory and Practice*, Van Nostrand Reinhold Company, New York, 1969, hlm. 3. Sejalan dengan itu, juga Usep Ranawijaya menegaskan bahwa "tidak ada satu pun urusan/perbuatan memerintah yang dapat dilepaskan dari kewajiban bertanggung jawab". Lihat dalam Dasar-dasar .. *op.cit*, hlm. 125.

[388] Pahala dan siksa di akhirat, merupakan konsekwensi dari pertanggungjawaban laku manusia di dunia. Itulah sebabnya, sekecil apapun perbuatan manusia, baik atau pun buruk, akan mendapatkan balasan yang juga baik dan buruk, sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada Allah. *"Famay ya'mal mitsqola dzarrotin khoiroy yaroh; wamay ya'mal mitsqola dzarrotin sharroyyaroh"*. Al-Qur'an Surat Az-Zalzalah (Q.S. 99: 7-8).

[389] "Dalam hal Allah telah menetapkan hukum, maka janganlah kamu membuat hukum menurut kemauan sendiri". Al-Quran Surat Al-Ahzab (Q.S. 33: 36). Sejalan dengan ayat ini, dalam ajaran Islam ada kaidah populer yang menyatakan "Tidak dibenarkan adanya ketaatan kepada seorang makhluk dalam kemaksiatan kepada Khaliq (Allah)". Selanjutnya dalam Hadits Bukhari Muslim melalui Ibnu Umar, "Seorang Muslim wajib memperkenankan dan taat menyangkut apa saja (yang diperintahkan ulil amri) suka atau tidak suka, kecuali bila perintahnya bersifat maksiat, maka selain tidak boleh memperkenankan, juga tidak boleh menaatinya". Lihat M. Quraish Shihab, Wawasan ..., *op.cit.*, hlm. 427. Lihat juga pandangan Muhammad 'Imaduddin 'Abdurrahim yang menyatakan bahwa manusia diberikan kewenangan membentuk "derivasi" hukum atas nama kedaulatan rakyat sebagai pelaksanaan dari sunnah-sunnah Allah dalam seluruh

Kewajiban yang digambarkan di atas, mengandung prinsip pertanggungjawaban manusia untuk menciptakan sistem dan melahirkan pelaku sistem yang baik. Plato berpendapat bahwa pelaku sistem yang baik dan tepat, sama baiknya dengan sistem yang sempurna. Pandangan ini dipertajam lagi oleh Aristoteles, bahwa sistem yang baik dan ditetapkan dalam hukum, jauh lebih penting dari pada sekedar pelaku sistem yang baik. Penguasa dapat dipengaruhi oleh keadaan dan perasaan, sedangkan hukum tidak.[390]

Negara adalah organisasi manusia, yang memiliki dan dilekati kewajiban dan pertanggungjawaban secara hukum. Ini hanya terjadi dalam suatu negara hukum,[391] yang dicita-citakan oleh hampir seluruh negara modern yang ada.

Berkaitan dengan hal tersebut, ada dua[392] prinsip untuk adanya suatu negara hukum, yaitu:

a. Prinsip legalitas, yakni seluruh tindakan alat perlengkapan negara, harus senantiasa didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan
b. Prinsip perlindungan kebebasan dan hak asasi manusia bagi semua orang yang ada dalam negara tanpa pengecualian.

---

aspek kehidupan manusia, hukum-hukum yang berkaitan dengan kehidupan sosial, budaya, termasuk politik ketatanegaraan, yang sejalan dengan prinsip-prinsip hukum yang telah ditetapkan oleh Allah. Muhamman 'Imaduddin 'Abdurrahim, Islam ..., *op.cit.*, hlm. 142.

[390] Dahlan Thaib, Konsepsi ..., *op.cit.*, hlm. 66-67.

[391] Secara akdemik, sebutan negara hukum dibedakan ke dalam dua kategori *"rechtsstaat"* yang berkembang di negara-negara Eropa Kontinental dan *"the rule of law"* dengan prinsip *"the supremacy of the law of the land"* yang dikembangkan di negara-negara anglo saksis. Lihat A.V. Dicey, An Introduction ..., *op.cit.*, hlm. xciv. Sementara menurut Muhammad Tahir Azhari, setidak-tidaknya ada 5 konsep negara hukum di dalam praktik, yaitu: *"nomokrasi"* untuk jenis negara hukum dalam ajaran Islam, *"rechtsstaat"*, *"the rule of law"*, *"socialist legality"* negara hukum model komunis, dan "negara hukum Pancasila" model Indonesia di masa Orde Baru. Lihat Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Pertama, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 63, 73-74.

[392] Eddy Purnama, Pemikiran ..., *op.cit.*, hlm. 39.

Dalam negara hukum modern, jaminan dan perlindungan atas hak asasi manusia, merupakan tugas utama negara yang tidak hanya bersifat pasif, tapi juga harus aktif, terutama terkait dengan urusan mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kerangka perlindungan dan pencapaian tugas-tugas utama negara di atas, diwadahi dalam UUD atau konstitusi yang oleh C.F. Strong[393] dinyatakan:

> *"may be said to be a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relation between the two are adjusted"* atau (kumpulan berbagai prinsip yang berkaitan dengan kekuasaan negara, hak-hak yang diperintah, dan hubungan di antara keduanya).

Dari pandangan C.F. Strong di atas, nyata kalau konstitusi atau UUD itu merupakan kumpulan berbagai asas hukum, yang di dalamnya mengandung tiga hal pokok, yaitu: (a) pengaturan tentang kekuasaan pemeritah; (b) hak-hak yang diperintah; dan (c) hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (rakyat). Pemuatan ketiga hal ini dalam konstitusi atau UUD, langsung atau tidak langsung menandakan adanya pengakuan atas eksistensi kekuasaan rakyat atau demokrasi yang setara dengan negara dan pemerintah. Kekuasaan rakyat ini memiliki hubungan dengan rekaman peristiwa yang berkaitan dengan kelahiran negara dan UUD itu sendiri,[394] yang diakui sebagai sebuah dokumen formal[395] dengan fungsi

---

[393] C.F. Strong, Modern ..., *op.cit.*, hlm. 11.

[394] Di tempat lain Hence van Maarsseveen menyatakan bahwa Konstitusi atau UUD itu, merupakan dokumen nasional yang menunjukkan identitas sendiri, dokumen politik dan hukum yang berfungsi sebagai alat pembentukan sistem poltiik dan sistem hukum negara sendiri, dan sebagai sertifikat tentang telah lahir sebagai negara merdeka. Lihat Sri Soemantri, "UUD 1945: Kedudukan dan Artinya Dalam Kehidupan Bernegara", *Studium Generale dan Peringatan 40 Tahun Pengabdian Prof. Dr. Sri Soemantri Martosuwignjo, S.H., di Universitas Padjadjaran,* Bandung, 2001, hlm. 9-10.

[395] Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Edisi Kedua, Bandung, 2006, hlm. 2-3. Struycken menyatakan bahwa isi dokumen formal, merupakan rekaman mengenai sekurang-kurangnya empat hal pokok berikut: "hasil perjuangan politik bangsa di masa lampau; tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan suatu keinginan dengan UUD itu perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa

utama mengatur, membatasi, dan mengendalikan berbagai cabang kekuasaan negara yang diadakan, agar tidak disalahgunakan.[396]

Gagasan konstitusi atau UUD sebagai alat pembatas yang membatasi dan mengendalikan kekuasaan negara, karena tiga materi pokok[397] yang dimuat di dalamnya, yaitu: pengaturan mengenai dasar-dasar yang berkaitan dengan jaminan dan perlindungan hak asasi manusia; pengaturan mengenai dasar-dasar susunan ketatanegaraan suatu negara yang sifatnya fundamental; dan pengaturan mengenai dasar-dasar pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Itulah sebabnya dengan berbagai keistimewaan yang ada, konstitusi atau UUD selalu ditempatkan sebagai hukum tertulis tertinggi[398] dalam negara, yang mewajibkan seluruh komponen masyarakat, bangsa, pemerintah, termasuk negara sendiri, untuk senantiasa menaatinya dengan penuh rasa hormat. Ini demikian, karena UUD adalah produk hukum rakyat yang diputuskan oleh badan perwakilan

---

hendak dipimpin". *Ibidem.* Selanjutnya lihat pula pendapat Podsnap seperti dikutip K.C. Wheare bahwa *"a Constitution as a short of manifesto, a confession of faith, a statement of ideals, a charter of the land"*. K.C.Wheare, Modern ..., *op.cit.*, hlm. 32, 67.

[396] Itulah yang menjadi hakekat konstitusi atau UUD, yaitu sebagai instrumen atau sistem pengendali dan pembatas berbagai kekuasaan di dalam negara. Sri Seomantri, UUD 195 ..., *Ibid,* hlm. 7-8.

[397] Menurut Sri Soemantri dengan mengutip J.G. Steenbeek, ketiga isi konstitusi itu meliputi: pengaturan mengenai HAM; Struktur ketatanegaraan fundamental negara; dan pembagian dan pembatasan kekuasaan negara. Lihat Sri Soemantri, Prosedur ..., *op.cit.*, hlm. 59-60. Menurut Bagir Manan, selain ketiga hal itu juga termasuk isi konstitusi atau UUD adalah hal-hal yang berkaitan dengan identitas negara seperti: bendera dan bahasa nasional, (semestinya termasuk lagu kebangsaan dan lambang negara-penulis). Lihat dalam Bagir Manan *dk., Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam pembinaan Hukum Nasional,* Armico, Bandung, 1987, hlm.45. Lebih dari itu, termasuk isi pokok UUD adalah hal-hal yang berkaitan dengan prosedur perubahan dan pengembangan konstitusi sendiri. Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Gramedia, Jakarta, 1985, hlm. 101.

[398] Lihat di antaranya Tap MPR(S) Nomor XX/MPRS/1966 Jo. Tap MPR Nomor III/MPR/2000 Jo. UU Nomor 10 Tahun 2004. Selanjutnya lihat Bagir Manan, "Perbandingan Hukum Tata Negara: Dewan Konstitusi di Perancis dan Mahkamah Konstitusi di Republik Federasi Jerman", *Makalah,* Fakultas Hukum UNPAD, Bandung.1995, hlm. 15. Dalam UUD Amerika dengan tegas dinyatakan dan menyatakan: "This Constitution, ..., shall be the *supreme law of the land*;.." Lihat Pasal 6 ayat (2).

yang anggota-anggotanya merupakan perwujudan kekuasaan rakyat yang dipilih melalui cara-cara dan mekanisme demokrasi.[399]

5. Teori Kedaulatan Rakyat *(People's Sovereignty)*

Menurut ajaran kedaulatan rakyat, negara itu dilahirkan karena kontrak sosial sebagai konsekwensi sumber kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Karena itu, segala kekuasaan dan peraturan yang dibuat dan dijalankan oleh dan dalam negara, harus tunduk kepada kehendak rakyat.[400] Menurut teori ini, kedaulatan rakyat diartikan bahwa rakyat berkuasa untuk menentukan bagaimana dirinya diperintah dan memerintah, dan pemerintahnya tidak lain adalah orang-orang pilihan rakyat, menjalankan kewajiban pemerintahannya demi rakyat, tunduk pada kemauan rakyat, sekaligus bertanggung jawab kepada rakyat.[401]

Sebagai sistem kekuasaan, konsep kekuasan tertinggi rakyat ini, menurut sejarahnya telah lahir jauh sejak zaman Yunani Kuno, yang dijumpai dalam kotak-kotak negara berskala kecil, Polis atau *(City State)*. Dalam polis ini, rakyat (warga kota) menyelenggarakan kehidupan kenegaraannya secara langsung, yang kemudian populer dengan sebutan demokrasi langsung atau demokrasi klasik atau disebut juga dengan demokrasi tua.[402]

---

[399] Pernyataan itu hanya untuk UUD yang sudah jadi dan berlaku dalam kemerdekaan Negara tersebut. Tapi kebanyakan UUD yang ditetapkan pada pertama kalinya, tidak dilakukan oleh badan atau lembaga negara yang anggota-anggotanya hasil pilihan rakyat, melainkan oleh sekelompok orang yang menyatakan diri atas nama rakyat. PPKI yang menetapkan UUD 1945 bukanlah badan yang isinya orang-orang pilihan rakyat, tapi kehadiran dan eksistensi mereka diterima oleh rakyat. Begitu pula wakil-wakil dari 11 negara bagian di Amerika Serikat yang menetapkan UUD 1787, bukanlah orang-orang pilihan rakyat. Tapi mereka menyatakan diri mewakili rakyat Amerika, sekaligus pernyataan dan keberadaan mereka tidak ditolak oleh rakyat.

[400] G.S. Diponolo, Jilid 1 ..., *op.cit.*, hlm. 184.

[401] *Ibid*, hlm. 184-185

[402] Moh. Hatta, Demokrasi Kita: Pikiran ..., *op.cit.*, hlm. 26.

Seiring dengan perubahan zaman, ketika negara kemudian menjadi negara bangsa *(nation state)*, kedaulatan rakyat atau kekuasaan tertinggi rakyat kemudian dijalankan secara tidak langsung atau melalui perwakilan. Demokrasi dilakukan dengan cara tidak langsung, yaitu melalui pemberian hak kepada rakyat untuk memilih orang-orang yang akan mewakili dan menjalankan keinginan kedaulatan rakyat.

Ahli pikir yang dekat dengan konsep kedaulatan rakyat di masa modern sekarang ini, adalah John Locke (1632-1704), yang mengkonsepsikan tentang perlunya ada pembatasan terhadap kekuasaan raja. Menurut Locke, manusia sejak lahir dilekati oleh sejumlah hak yang sifatnya pokok dan alami yang tidak dapat dikurangi dengan alasan apa pun, seperti hak untuk hidup, hak kemerdekaan diri, dan hak milik. Ketiga hak ini selain harus dilindungi dari kemungkinan diganggu bahkan dirampas oleh kekuasaan, sekaligus merupakan pembatas kekuasaan raja. Karena itulah, Locke dianggap sebagai orang pertama yang menganjurkan adanya konstitusi atau UUD dalam negara kerajaan (monarkhi), yang dalam perkembangannya kemudian melahirkan konsep atau ajaran monarkhi konstitusional.[403]

Secara alamiah, memang monarkhi memiliki karakter dan kecenderungan untuk absolut, karena dipengaruhi oleh konsep berpikir yang menganggap raja sebagai wakil Tuhan di dunia; secara teritorial monarkhi berbentuk negara kesatuan; dan perbedaan kedudukan raja dengan rakyat dalam kerajaan. Keadaan-keadaan itu, merupakan sebab alamiah monarkhi memiliki kecenderungan

[403] Sejak dikeluarkan *Bill of Rights* tahun 1689, Inggris tergolong sebagai negara monarkhi konstitusional. Soenario, Sistem ..., *op.cit.*, hlm. 21-22.

absolut, yang berakibat pada kemungkinan terjadi pelanggaran atau bahkan perampasan hak-hak pokok atau hak-hak dasar manusia.[404]

Itulah sebabnya, baik negara berbentuk monarkhi ataupun berbentuk republik,[405] pada akhirnya merasa perlu melahirkan gagasan untuk melindungi ketiga hak pokok itu, dengan menciptakan pembatasan kekuasaan melalui konstitusi atau UUD,[406] sebagai perwujudan kedaulatan atau kehendak rakyat yang tertinggi.

Gagasan Locke untuk membatasi kekuasaan raja di atas, kemudian diperkuat dengan konsep pemisahan kekuasaan *"separation of powers"* terhadap lembaga-lembaga pokok: legislatif (kekuasaan untuk membuat undang-undang); eksekutif (kekuasaan untuk menjalankan undang-undang termasuk di dalamnya kekuasaan mengadili); dan federatif (kekuasaan untuk melakukan hubungan dengan negara lain).[407] Hanya satu hal yang tidak selesai dari teori Locke ini, mengenai badan atau lembaga apa yang memegang dan menjalankan masing-masing kekuasaan itu. Akibatnya, muncul berbagai nama lembaga yang menyatakan, bahwa ketiga kekuasaan itu dipangku oleh lembaga atau badan menurut kebutuhan masing-masing negara.

---

[404] *Infra* Catatan Kaki No. 128, hlm. 36.

[405] Monarkhi atau republik itu merupakan dua karakter bentuk pemerintahan yang ada di dunia ini, seperti dinyatakan Nicolo Machiaveli dalam Il Prince bahwa "semua negara, semua kekuasaan yang melakukan pemerintahan atas umat manusia, adalah republik atau kerajaan". Lihat dalam G.S. Diponolo, *Ilmu Negara,* Jilid 2, Balai Pustaka, Jakarta, 1975, hlm. 44. Agak berbeda dengan Machiaveli adalah Mc Iver yang menyatakan bahwa selain itu ada juga model lain, yaitu: kediktatoran, theokrasi, kepemimpinan banyak, demokrasi langsung, dan monarkhi terbatas. Lihat Mc Iver, *Jaring-jaring Pemerintahan,* Aksara Baru, Jakarta, 1980, hlm. 163.

[406] Istilah konstitusi merupakan pengertian umum dari pembatas kekuasaan negara, dan yang khusus dinamai UUD. Pembedaan pengertian ini penting, karena memang semua negara memiliki konstitusi, tapi tidak semua negara memiliki UUD, seperti Inggris, New Zealan, Israel, dan Arab Saudi. Lihat Bagir Manan, DPR, ..., *op.cit.*, hlm.

[407] John Locke, Of Civil ..., *op.cit.*, hlm. 120.

Gagasan Locke ini, mengilhami Baron de Montesquieu untuk menciptakan kekuasaan ketiga menjadi yudikatif (kekuasan untuk mengadili pelanggar undang-undang). Sementara kekuasaan federatif Locke, ia masukan ke dalam kekuasaan eksekutif.[408] Gagasannya itu didasarkan pada asumsi yang kemudian disimpulkan, bahwa tertibnya pemerintahan Inggris, karena ketiga cabang kekuasaan itu dijalankan secara terpisah oleh badan-badan kenegaraan yang berbeda.[409]

Asumsi dan simpulan di atas keliru, karena yang terjadi di Inggris justeru hanya ada satu badan negara, bernama parlemen yang terdiri atas majelis tinggi dan majelis rendah. Sebagaimana lazimnya disebut parlemen, maka kekuasaan utamanya adalah membentuk undang-undang. Dalam praktik ketatanegaraan Inggris, dari parlemen itulah kemudian lahir kedua kekuasaan pokok negara lainnya, eksekutif dan yudikatif.

Sebagai konsekwensi sistem kepartaian Inggris, yang menentukan setiap partai politik yang memenangkan pemilihan umum, ketua partainya akan secara otomatis menjadi Perdana Menteri, maka kabinet yang bertanggung jawab di bidang eksekutif, akan terdiri dari orang-orang yang memiliki kedudukan di parlemen *(committee of parliament)*.[410]

Begitu pula dengan kekuasaan yudikatif. Jabatan in dirangkap oleh orang-orang yang memiliki keahlian di bidang hukum yang ada di majelis tinggi. Berdasarkan kenyataan itu, maka tertibnya penyelenggaraan pemerintahan di

---

[408] Baron de Montesquieu, The Spirit ..., *op.cit.*, hlm. iv dst.

[409] Namun perlu dicatat bahwa pada saat buku itu ditulis, sebetulnya Montesquieu masih berada di Perancis. Sementara Inggris baru ia kunjungi 3 tahun kemudian dan memang menetap sekitar 7 tahun. Setelah melihat kenyataan di Inggris, ternyata apa yang dijadikan dasar teorinya di atas, sesungguhnya tidak pernah ada dan tidak pernah terjadi di Inggris sampai sekarang. Menurut S. Pamudji, justeru di Inggris itu badan negaranya campur baur. S. Pamudji, Perbandingan ..., *op.cit.*, hlm. 45.

[410] Sri Soemantri, Sistem-Sistem ..., *op.cit.*, hlm.

Inggris, tidak bergantung pada adanya pemisahan kekuasaan, tapi lebih kepada integritas para penyelenggara negara yang ketiganya berada pada satu badan yang sama, parlemen.[411]

D. Perkembangan Ajaran Demokrasi

1. Sedikit tentang Demokrasi

Dalam literatur Barat, baik lama maupun baru, selalu menyatakan bahwa istilah demokrasi yang dikenal sekarang, berasal dari praktik pemerintahan di zaman Yunani yang sudah ada lebih dari 1000 tahun[412] sebelum kedatangan Islam.[413] Dalam konsep Yunani, demokrasi[414] merupakan reaksi terhadap

---

[411] Dari sekian banyak negara di dunia ini, diakui memang hanya pemerintahan Inggris lah yang paling konsekwen mendasarkan penyelenggaraan pemerintahan pada integritas individu penyelenggara pemerintahannya.

[412] Dalam literatur barat, yang selalu dirujuk sebagai konsep demokrasi adalah pikiran Plato *(Politeia)* sebagai pencipta ajaran serba cita *(ideenleer)* dan Aristoteles *(Politica)* yang membicarakan ajaran tentang kenyataan sebenarnya dari dunia panca indera. Kedua pemikiran ini –*Politeia* dan *Politica*– dikatakan telah ada dan terdokumentasikan sejak tahun 429 – 322 sM. Lihat J.J. Von Schmid, Ahli-ahli ..., *op.cit.*, hlm. 10, 23-24.

[413] Dalam hubungan ini, ada satu hal yang senantiasa mengganjal pikiran penulis, yakni adakah secara nyata dokumentasi pemikiran kedua filosof Yunani Plato dan Aristoteles itu. Pertanyaan ini lahir semata-mata didorong oleh pikiran logik yang lain, yakni ketika hal ini dibandingkan dengan ajaran Isa Almasih berupa kitab suci Injil yang jelas diturunkan Allah dan dijamin kebenarannya, ternyata tidak ditemukan dokumen aslinya. Padahal, Injil diturunkan lebih kemudian 400 tahun dibandingkan *Politeia* dan *Politica*. Karena itu, sejumlah pertanyaan dapat kita kemukakan seperti: "Apakah informasi tentang *Politeia* dan *Politica* itu dapat dipertanggung-jawabkan kebenaran, keberadaan, dan keasliannya? Sejauh mana toleransi "iman akademik" kita meyakini, mengikuti, dan turut mengembangkan konsepsi ini dalam mengembangkan keilmuan kita sekarang dan di masa datang? Tidakkah pada kita ada keinginan untuk menunjukkan sekaligus membuktikan kalau ajaran Islam sebagai *rahmatan lil alamin*, yang didukung oleh kebenaran dan keberadaan dokumen aslinya, dapat menjawab segala persoalan kehidupan manusia, termasuk di dalamnya mengenai ajaran demokrasi?" Ditambah sejumlah pertanyaan lainnya dapat pula dikemukakan, untuk membongkar sekaligus menjawab teka-teki ini. Bahkan dalam pandangan ekstrim penulis, "jangankan dokumen pemikirannya, malah jangan-jangan pula kedua nama itupun hanya sebuah nama "imajiner", karangan pemikiran barat (baca Kristen kemudian) dalam rangka menghilangkan jejak "kebohongan" pemikiran, dibalik sebetulnya pengakuan terselubung dan dibohongkan, bahwa konsep keilmuan yang mereka kembangkan adalah konsep Islam, termasuk ajaran tentang demokrasi itu sendiri. Perlu dipahami di sini, bahwa demokrasi yang menggejala dewasa sekarang, bukan dari konsep Plato atau Aristoteles, melainkan konsep yang memang dikembangkan barat, tapi yang dimulai sekitar permulaan abad ke 17 dengan referensi pemikiran John Locke yang dilanjutkan Montesquieu dan terakhir Jean Jacques Rousseau, yang ketiganya didukung oleh keberadaan dan keshahihan dokumen pemikriannya. Konsep ketatanegaraan yang

pengalaman buruk pemerintahan monarkhi dan kediktatoran penguasa negara kota Yunani pada waktu itu. Sekaligus merupakan tuntutan perwujudan pemerintahan rakyat sebagai bentuk pengakuan atas konsep kedaulatan rakyat.[415]

Secara etimologis, istilah demokrasi diambil dari bahasa Yunani *"demos"* yang artinya rakyat, dan *"cratos/cratein"* yang artinya kekuasaan, pemerintah, atau memerintah. Dari pengertian etimologis ini, kemudian dikembangkan pengertian yang lebih luas, seperti dimuat dalam *"Declaration of Independence, as government of the people, by the people, and to the people"*.[416] Pengertian di atas, memberikan tekanan khusus, bahwa demokrasi hanya hidup dalam keseluruhan konsep ketatanegaraan dan politik. Tidak nampak memasuki aspek kehidupan lainnya.[417]

---

berkembang ini, merupakan kelanjutan dari kemenangan Barat atas Islam sekitar abad ke-13. Dalam berbagai tulisan dan riwayat, diceriterakan bahwa barat kemudian banyak mempelajari teori keilmuan yang dikembangkan Islam selama tujuh abad masa kejayaannya. Karena itu, sangat tidak mustahil berbagai konsep ketatanegaraan yang dikembangkan barat sekarang, dalam sejatinya adalah ketatanegaraan Islam dalam kemasan Barat. Ini keyakinan penulis, yang semestinya juga menjadi keyakinan bagi kebanyakan pemikir Islam di dunia. Jangan membiarkan Islam dimarjinalkan atau bahkan memarjinalkan diri, sekaligus dianggap sebagai ajaran ruhani semata yang hanya mengurus soal akhirat dan tidak memiliki konsep apapun tentang kehidupan duniawi, seperti soal-soal politik dan ketatanegaraan, ekonomi, teknologi, angkasa luar, perut bumi, dan konsep kehidupan kemasyarakatan lainnya. Untuk memahami perkembangan demokrasi lebih jauh lagi, selanjutnya dapat dibaca buku, John Markoff, Gelombang ..., *op.cit.*, hlm. 4 dst.

[414] Namun demikian, diakui Aristoteles sendiri, bahwa demokrasi itu merupakan corak pemerintahan yang kurang baik, hanya jika dibandingkan dengan corak mobokrasi, sebagai corak pemerintahan oleh banyak orang, maka demokrasi menjadi bentuk terbaiknya.

[415] Masykuri Abdillah, *Demokrasi Di Persimpangan Makna*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999, hlm. 71.

[416] Sri Soemantri, Tentang lembaga-Lembaga..., *op.cit.*, hlm. 1.

[417] Soekarno dengan tegas mengatakan bahwa demokrasi Indonesia memiliki dasar-dasar yang sangat berbeda dengan dasar-dasar demokrasi Barat. Menurut Soekarno "Kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politiek-economische democratie* yang mendatangkan kesejahteraan sosial *(sociale rechtvaardigheid*" (kursif dan ejaan disempurnaan-penulis). Lihat dalam Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Siguntang, Jakarta, 1971, hlm. 76. Selanjutnya mengenai uraian demokrasi Indonesia, tulisan Mohammad Hatta sepatutnya dijadikan referensi pokok, terutama ketika bicara mengenai akar demokrasi Indonesia. Beliau nyatakan kalau demokrasi Indonesia itu, bukan dari ajaran Yunani atau barat modern lainnya, melainkan dari dalam negeri sendiri, yakni demokrasi desa. Lihat dalam Mohammad Hatta, Demokrasi Kita: Pikiran-Pikiran ..., *op.cit.*, hlm.42.

Di lapangan politik –baik keilmuan maupun praktik– kata "demokrasi" merupakan perbendaharaan yang paling populer, sering disebut dan didiskusikan banyak orang. Barang kali telah banyak orang menghayati kandungan makna dari kata itu. Tapi yang pasti, sedikit orang, bahkan mungkin belum ada orang yang benar-benar menghayati isi atau muatannya secara lengkap.[418]

Seorang R.M. Mac Iver yang tidak diragukan kepakarannya di bidang demokrasi, mengakui kalau demokrasi itu merupakan suatu bentuk pemerintahan yang sulit direalisasikan dengan sempurna. Pengakuannya itu dinyatakan dalam kata-kata:

> *"Democracy is a form of government that is never completely achieved. This condition makes is harder to identify and harder to assess than oligarchy. Oligarchy present no problem of definition, but there is much despute over the definition of democracy. Democracy grows into its being.There may be centuries of growth, before we can say: Now this state is a democracy".*[419] (Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang tidak pernah dicapai secara sempurna. Kondisi ini yang menyulitkan mengenalinya dan lebih sukar untuk mencapainya dibandingkan dengan pemerintahan oligarkhi. Untuk memberi batasan tentang oligarkhi, tidaklah sulit, tetapi tentang demokrasi belum ada kesepakatan. Demokrasi itu tumbuh, yang pertumbuhannya memerlukan waktu berabad-abad lamanya, sebelum sampai kita mampu menyatakan: "Kini negara ini negara demokrasi".

Pengakuan Mac Iver di atas, menunjukkan bahwa demokrasi bukanlah bentuk final dan hasil ciptaan, melainkan sesuatu yang tumbuh dan berkembang. Demokrasi itu merupakan fenomena dinamis,[420] yang karenanya akan selalu

---

[418] Bahkan lebih dari itu, dalam pandangan seorang Muhammed Abed Al-Jabiri, demokrasi itu merupakan suatu kata yang sudah populer, banyak diperdengarkan, didiskusikan, "bahkan" juga dipraktikkan, sehingga sudah nampak jelas, sejelas sesuatu yang jinak. Tapi kenyataannya, yang pasti kemudian, demokrasi itu suatu kata yang sulit didefinisikan. Lihat dalam Muhammed Abed Al-Jabiri, *SYURA, Tradisi, Partikularitas, Universalitas*, *LKiS*, Yogyakarta, 2003, hlm. 5.

[419] Mac Iver, Jaring-Jaring ..., *op.cit.*, hlm. 189.

[420] Gambaran seperti itu dinyatakan Nurcholis Majid, dalam kata-kata: "Demokrasi bukanlah kata benda, tetapi lebih merupakan kata kerja yang mengandung makna sebagai proses

mengalami perubahan, pertumbuhan, dan perkembangan, baik dari dalam dirinya sendiri maupun karena pengaruh dari luar.[421]

Demokrasi itu bukan pula merupakan gejala otonom, yang terlepas dari gejala-gejala lainnya. Bahkan dapat dikatakan, timbul dan tenggelamnya demokrasi pada waktu-waktu tertentu, lebih banyak ditentukan oleh gejala di luarnya. Gejala tersebut dapat berupa ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan lain sebagainya.[422]

Faktor-faktor di atas sangat berpengaruh terhadap cara pandang orang memahami demokrasi, seperti lingkup demokrasi, asas demokrasi, mekanisme demokrasi, dan lain sebagainya. Karena itu, pada akhirnya tidak jarang, demokrasi dipahami sebagai gejala ideologi, politik, ekonomi, sosial, dan lain sebagainya.[423]

Dari situlah kemudian sering didengar adanya sebutan demokrasi liberal, demokrasi rakyat, demokrasi sentralisme, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi sosial, demokrasi sentralisme, dan sejumlah sebutan demokrasi lainnya. Dalam sebutan-sebutan itu, sekaligus masing-masing menyatakan diri sebagai demokrasi yang paling demokratis, paling benar, dan demokrasi yang paling sesungguhnya.[424]

---

dinamis. Karena itu, demokrasi harus diupayakan. Demokrasi dalam kerangka di atas, berarti sebuah proses melaksanakan nilai-nilai *civility* (keadaban) dalam bernegara dan bermasyarakat". Dikutip dari Dede Rosyada, *op.cit.*, hlm. 113.

[421] Di tempat lain, Nurcholis Madjid mengatakan bahwa "demokrasi bukanlah kata benda, tetapi lebih merupakan kata kerja yang mengandung makna sebagai proses dinamis, karena itu cara kerja demokrasi telah mengalami perkembangan, baik secara teoretik maupun pengalaman praktik di negara-negara yang demokrasinya cukup mapan". Lihat dalam, Dede Rosyada (*et.al.*), *op.cit.*, hlm. 113.

[422] Bagir Manan, "Pelaksanaan Demokrasi Pancasila Dalam Pembangunan Jangka Panjang Ke-II", *Makalah*, Jakarta, 1994, hlm. 2.

[423] *Ibidem*

[424] Pengalman Indonesia dengan bermacam demokrasi, semuanya menyatakan kalau demokrasi pada zamannya masing-masing, adalah demokrasi yang paling benar dan sesuai dengan kultur Indonesia. Seperti demokrasi liberal yang dipraktikan di awal-awal kemerdekaan, adalah

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia selama 70 tahun merdeka sampai sekarang, sekurang-kurangnya telah dijalankan empat praktik demokrasi yang berbeda satu sama lain. Malah yang cukup mengejutkan, adanya sebutan demokrasi "reformasi", yang dilahirkan sejak tahun 1998.[425]

Keempat praktik demokrasi ini, pada kurun masing-masing, menempati ruang sesuai dengan pemahaman bangsa Indonesia mengenai asas, lingkup, mekanisme, termasuk menganggap sebagai koreksi terhadap kegagalan dan penyimpangan praktik demokrasi sebelumnya. Namun yang paling takjub, ketiga demokrasi yang disebut terakhir itu, merupakan praktik demokrasi yang berlandaskan pada UUD 1945 yang sama, tapi nyatanya belum bahkan tidak ada satu pun demokrasi itu tepat menurut UUD 1945.[426]

Sementara Islam yang "baru" datang pada permulaan abad ke-7 M,[427] dikatakan Ismail Suny sebagai ajaran yang tidak mengenal adanya demokrasi

---

demokrasi yang paling cocok dengan Indonesia pada waktu itu. Kemudian diganti dengan demokrasi terpimpin menyusul Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Juga sama menyatakan diri sebagai demokrasi yang paling sesuai dengan Indonesia pada waktu itu. Keadaan yang sama ketika kegagalan demokrasi terpimpin dan diganti dengan demokrasi Pancasila selama 32 tahun Orba yang juga dianggap demokrasi terbaik karena didasarkan pada dasar philosofis negara Pancasila. Ternyata demokrasi Pancasila itu pun gagal lagi, kemudian diganti lagi dengan demokrasi reformasi, yang justeru malah disebut era "transisi demokrasi".

[425] Sebutan demokrasi reformasi itu dimaksudkan hendak memberi bentuk pada demokrasi yang memang berbeda dengan demokrasi Pancasila, demokrasi terpimpin, dan demokrasi liberal sebelumnya. Tapi ketika disebut era transisi demokrasi menuju Indonesia baru menurut UUD 1945 Baru, maka artinya, Indonesia saat ini sedang mencari dan menuju demokrasi baru, yang belum jelas seperti apa. Tulisan Kholid O. Santosa (*ed.*), dapat dikatakan mewakili pemikiran transisi demokrasi di era reformasi saat ini. Lebih lanjut baca bukunya dengan judul, *Mencari Demokrasi: Gagasan dan Pemikiran*, Sega Arsy, Cetakan Kedua, Bandung, 2009

[426] Setidaknya selama UUD 1945 ini berlaku sejak Dekit Presiden 5 Juli 1959 sampai sekarang, telah dipraktikan tiga model demokrasi, yaitu: Demokrasi Terpimpin (1959-1966), Demokrasi Pancasila (1967-1998), dan Demokrasi Reformasi (1998 sampai dengan sekarang). Tapi yang pasti dari ketiganya, belum ada satu pun corak demokrasi yang cocok untuk Indonesia. Perhatikan catatan kaki *Infra* Nomor 422.

[427] Tepatnya tahun 611M bersamaan dengan turunnya 5 ayat Al-Qur'an dalam Surat Al-Alaq (Q.S. 96:1-5) kepada Muhammad SAW. Wahyu ini sekaligus menandakan telah lahir nabi dan rasul baru dengan risalah baru Al-Qur'an. Adapun sebutan "Islam" sebagai hakikat dari agama langit (agama samawi), telah lahir sejak Adam sebagai manusia pertama diciptakan. Perintah

dengan paham kedaulatan rakyatnya. Islam hanya mengenal satu jenis kedaulatan Tuhan sebagai kedaulatan paling hakiki. Namun demikian, Islam mengakui adanya derivasi kedaulatan rakyat untuk membentuk hukum, tapi "derivasi kedaulatan rakyat itu hanya melahirkan otoritas kekuasaan rakyat, berupa kepercayaan suci yang harus berada dalam batas-batas kehendak Tuhan".[428]

Pemikiran ini, telah memancing pro-kontra, terutama bagi mereka yang memandang demokrasi sebagai sebuah fenomena kenegaraan yang sepenuhnya merupakan persoalan keduniaan. Tidak ada keterkaitan apapun dengan fenomena kehidupan ukhrawi manusia, dalam arti keterkaitan demokrasi dengan Tuhan, karena memang kehidupan akhirat tidak diatur dengan cara-cara demokrasi.

Sebagai persoalan kehidupan duniawi manusia, siapapun mereka, terlebih umat Islam, sebetulnya menjadi sangat penting untuk memberikan jawaban yang tegas, baik dalam tataran teoretik maupun dalam tataran implementasi. Islam dan umat Islam jangan ditempatkan atau bahkan menempatkan diri sebagai komunitas yang hanya mempersoalkan kehidupan ukhrawi, dengan semata-mata berpegang pada kedaulatan Tuhan, dengan meninggalkan persoalan duniawi yang sebetulnya merupakan kewajiban manusia. Islam harus dapat dibuktikan sekaligus membuktikan diri, sebagai sebuah ajaran *rahmatan lil alamin* yang mengatur kehidupan ukhrawi dan duniawi secara terintegrasi, serasi, seimbang, dan tidak saling bertentangan.[429]

---

kepada Adam tunduk patuh dan taat kepada Allah sebagai satu-satunya Dzat yang serba maha, adalah esensi dari ajaran Islam, adalah sikap berserah diri manusia kepada Allah SWT..

[428] Ismail Suny, Mekanisme ..., *op.cit.*, hlm. 7.

[429] Hadits menyatakan bahwa, carilah duniamu seolah-olah kau akan hidup selamanya, dan carilah akhiratmu seolah-olah kau akan mati esok hari, adalah gambaran perintah Allah agar manusia bersungguh-sungguh dalam menghadapi setiap persoalan hidup dan kehidupan. Ini

Dalam hubungan ini, kepada umat Islam banyak dituntut untuk senantiasa memberikan jawaban terhadap berbagai fenomena kemasyarakatan yang ada, termasuk masalah demokrasi dengan kedaulatan rakyatnya. Ketajaman aktivitas nalar *(ijtihad)* dalam menjawab isu demokrasi ini penting, dalam rangka mensinergikan konsep dengan kebutuhan zaman yang dihadapi umat Islam. Tapi tidak dengan atau dalam rangka melacurkan aqiedah dan keyakinan, tentang kedaulatan Tuhan.

Batasan itu penting, karena belum diperoleh keyakinan yang *"kaaffah"*[430] kalau Islam adalah satu-satunya agama yang sejak dini telah mempraktikan demokrasi dengan segenap keadabannya. Atau agama yang telah mengajarkan dan mempraktikan demokratisasi politik dan ketatanegaraan berlandaskan prinsip-prinsip Islam dalam kenyataan.[431] Termasuk di dalamnya menyangkut keraguan di sebagian kalangan umat Islam sendiri tentang benarkah demokrasi dan kedaulatan rakyat itu ada dalam Islam. Karena itu, kalau kedaulatan Tuhan hanya dimaknakan menurut kata-katanya, demikian Syafi'i Maarif memberikan reaksi

---

penting dipahami dan dimaknakan secara aktual, karena kehidupan dunia merupakan miniatur kehidupan akhirat. Karena itu, memfungsikan secara optimal peran nalar, menjadi sangat penting untuk melakukan berbagai pembaharuan pemikiran, sekaligus memperkaya khasanah konsep Islam dalam menjawab tantangan perkembangan zaman, sesuai dengan firman Allah, *"wama arsalnaka illa rahmatan lil 'alamin"*.

[430] Kata *"kaaffah"* dalam al-Qur'an lebih ditujukan kepada orang-orang beriman untuk masuk ke dalam Islam dengan sebulat-bulatnya. Lihat Qur'an Surat Al-Baqarah (Q.S. 2:208). Sementara *kaaffah* dalam uraian di atas, lebih pada terbentuknya keyakinan yang bulat dari kalangan umat Islam akan kebenaran demokrasi dan kedaulatan rakyatnya sebagai teori politik Islam.

[431] Seandainya demokrasi yang ideal ditandai dengan adanya musyawarah, pengakuan berbeda pendapat, egalitarian di antara anggota masyarakat, termasuk beroposisi dalam praktik politik dan ketatanegaraan, maka Islamlah yang telah dengan nyata mempraktikan semuanya. Lihat tulisan Zabir Qumaihah, Beroposisi ..., *op.cit.*, hlm. 17. Selanjutnya, lihat pula Mohammad Shoelhi, *Demokrasi Madinah, Model Demokrasi Cara Rasulullah*, Republika, Jakarta, 2003.

pemikiran, "maka pintu ijtihad telah ditutup dan menjadikan pemikiran politik Islam, membingungkan".[432]

Dari gambaran tersebut, maka makna kedaulatan Tuhan dalam hubungannya dengan demokrasi yang mengajarkan kedaulatan rakyat, telah menimbulkan sebuah persoalan dan isu besar bagi dunia Islam dan kaum muslimin.

Untuk itu, penting mengkritisi pisau pemikiran Abdullah Darraz,[433] yang mengatakan bahwa:

> "Ayat-ayat Al-Qur'an itu bagaikan intan. Setiap sudutnya memancarkan cahaya yang berbeda dengan apa yang terpancar dari sudut lainnya. Dan tidak mustahil jika Anda mempersilahkan orang lain memandangnya, maka ia akan melihat lebih banyak ketimbang apa yang anda lihat".

Pandangan Abdullah Darraz di atas mendapat penguatan pendapat dari seorang Mohammed Arkoun,[434] dengan kata-kata:

> "Al-Qur'an memberikan kemungkinan arti yang tidak terbatas... Kesan yang diberikannya mengenai pemikiran dan penjelasan berada pada tingkat wujud mutlak.... Dengan demikian, ayat-ayatnya selalu terbuka (untuk interpretasi baru), tidak pernah pasti dan tertutup dalam interpretasi tunggal".

Dari kedua pandangan –Darraz dan Arkoun– di atas, tampak bahwa Islam sebagai dien *rahmatan lil alamin,* memiliki jawaban yang jelas dan terang menyangkut berbagai persoalan umat manusia, apapun bentuk dan persoalannya. Karena itu, keadaan ini menjadi sebuh tantangan tersendiri bagi umat Islam dalam memperlakukan ajaran Islam dalam menjawab isu-isu penting kontemporer, "demokrasi" dan kedaulatan rakyat.

---

[432] Ahmad Syafi'i Maarif, Islam ..., *op.cit.*, hlm. 130.

[433] Lihat Muhammad Quraish Shihab, *Membumikan Al-Qur'an, Fungsi dan Peran Wahyu Dalam Kehidupan Masyarakat,* Mizan, Bandung, 1994, hlm. 16.

[434] *Ibidem.*

Apakah umat Islam telah menempatkan ajaran Islam sebagai "intan", sehingga dari masing-masing sudutnya mampu memberikan cahaya dan sinar yang berbeda dengan tetap berada dalam kebenaran hakikinya Islam. Ataukah sebaliknya malah ditempatkan sebagai kelereng bulat yang seluruh sisinya hanya memiliki satu pancaran dan terkesan transeparan, sehingga tidak memungkinkan memiliki alternatif lain selain pancaran yang satu itu?

2. Demokrasi dalam Terminologi Barat

Sangat sederhana sekali ketika Barat mengkonsepsikan tentang demokrasi, yakni gambaran cara memerintah oleh orang banyak. Kuncinya, kebenaran itu bersumber dari dukungan mayoritas. Demokrasi atau kedaulatan rakyat, dipandang sebagai satu-satunya dasar yang dapat dipercaya, sekaligus mengklaim diri sebagai bentuk kekuasaan politik yang reguler dan kekal.[435]

Pandangan ini dilatarbelakangi sekaligus didasari oleh adagium *"vox Populi vox Dei"*, suara rakyat adalah suara Tuhan. Karena itu, melawan kehendak rakyat, sama dengan melawan kehendak Tuhan.

Berdasarkan adagium di atas, kedaulatan dalam negara ada pada rakyat. Rakyat adalah sumber dan gudang kekuasaan. Setiap lembaga atau individu yang memegang kekuasaan, tidak lain mengambil kekuasaan dari rakyat, untuk dikembalikan kepada rakyat. Bahaya dari pandangan *"vox Populi vox Dei"* ini, dapat diasumsikan ketika suasana masyarakat berada di luar kawasan kehendak Tuhan, seperti masyarakat komunis yang ajarannya anti Tuhan. Suatu hal yang

[435] Eggi Sudjana, *HAM, Demokrasi, dan Lingkungan Hidup Perspektif Islam*, As-Syahadah, Bogor, 1998, hlm. 35.

mustahil suara rakyat yang anti Tuhan, masih harus dianggap sebagai suara Tuhan, dan sekaligus diangkat menjadi dasar mengambil keputusan hukum untuk kepentingan rakyat dan negara?

Ini salah satu sisi kelemahan demokrasi Barat, yang perlu diantisipasi. Pandangan Barat yang menempatkan secara penuh kekuasaan rakyat, merupakan konsekwensi pemisahan antara urusan negara (keduaniaan) dengan urusan gereja (keakhiratan). Urusan negara sepenuhnya merupakan urusan bersama seluruh rakyat, dan karenanya diserahkan kepada rakyat. Sementara urusan akhirat sepenuhnya merupakan urusan individu masyarakat dengan Tuhan. Tidak ada hubungan antara Tuhan dengan negara.

Pandangan ini telah menggeser eksistensi dan otoritas kekuasaan Tuhan dalam kehidupan manusia di dunia. Kalau pun Tuhan masih dianggap ada dan berkuasa atas manusia, maka itu dipersonifikasikan melalui seorang manusia yang menganggap diri sebagai wakil Tuhan,[436] yang kemudian berkuasa secara absolut, sewenang-wenang, despotisme.

3. Isyarat Demokrasi dalam Islam

Memang secara tekstual, istilah demokrasi tidak dijumpai dalam perbendaharaan Islam.[437] Tapi itu tidak berarti kalau Islam harus begitu saja dinyatakan atau menyatakan diri sebagai agama yang tidak mengenal atau bahkan "anti" demokrasi, dengan alasan bertentangan dengan makna dan hakekat

---

[436] Di antaranya dikenal dengan teori *droit divin*. Raja adalah wakil Tuhan di dunia. Segala titah raja sama dengan titah Tuhan yang wajib ditaati oleh manusia.

[437] Di antaranya dinyatakan dengan tegas oleh Taufiq Asy-Syawi, *Syura Bukan Demokrasi*, Gema Insani Press, Jakarta, 1997.

kedaulatan, termasuk karena alasan tidak ada isyarat atau terminologi yang jelas, terutama dalam sumber utamanya Al-Qur'an.

Tapi sebagai agama yang sempurna secara konsep dan praktik *(rahmatan lil 'alamin)*, perlu memberikan jawaban konkret akan isu demokrasi ini. Ini perlu dilakukan, karena demokrasi seperti halnya *syura*,[438] keduanya sama-sama lahir dari sebuah produk pemikiran manusia. Demokrasi adalah produk pemikiran manusia di Barat, sementara *syura* merupakan produk pemikiran Rasulullah dan para sahabat di dunia Timur pada zamannya.

Dalam pandangan sejumlah pemikir Islam, dengan tegas menyatakan Islam adalah agama yang menghormati demokrasi bahkan mengajarkan demokrasi.[439] Jalaluddin Rahmat misalnya. Dalam sebuah tulisannya "Islam dan

---

[438] *Syura* yang terdapat dalam Al-Qur'an Surat Ali Imran (Q.S. 3:159) *"Wa syawirhum fil amri"* dan Surat Asy-Syura (Q.S. 42:38) *"wa amruhum syura bainahum"*, di situ hanya memuat prinsip yang harus ditempuh dalam menyelesaikan persoalan manusia. Tapi bagaimana mekanisme *syura* dijalankan dalam menyelesaikan persoalan manusia, itu sesuatu yang diciptakan oleh Rasulullah dan sahabat di dalam praktik. Karena itu, dari waktu ke waktu mekanisme dan tata cara *syura*, akan terjadi berbeda. Hanya ada satu mekanisme yang sama, bahwa dalam berbagai peristiwa *syura* yang terselenggara, di dalamnya selalu terjadi pendapat yang bersifat "oposisi", sehingga hasilnya sangat memuaskan peserta *syura*. Karena itu pula, kalau oposisi kemudian hendak dijadikan prasyarat adanya demokrasi perwakilan, maka apa yang dilakukan dalam *syura* jauh lebih modern dari demokrasi modern itu sendiri. Selanjutnya perhatikan pendapat Jabir Quamaihah yang menyatakan bahwa "musyawarah merupakan kaidah dasar dari oposisi, yaitu meminta pendapat orang lain tentang suatu urusan". Jabir Qumaihah, Beroposisi ..., *op.cit.*, hlm. 38. Namun demikian, meski ada musyawarah dalam demokrasi, tapi tidak dapat dan tidak harus dikatakan musyawarah adalah *syura* dalam demokrasi. Untuk pengayaan masalah ini, selanjutnya lihat pula karya Mun'im A. Sirri, *Dilema Islam Dilema Demokrasi,* Gugus Press, Bekasi, 2002. Bahkan lebih tegas lagi mengatakan "demokrasi adalah produk dari sebuah masyarakat kafir yang *a theis*, yang kemusyrikannya jauh melebihi musyriknya bangsa Arab sebelum masa kenabian". Lihat Adnan Ali Ridha An-Nahwi, *Syura dan Demokrasi*, Terjemahan Kathur Suhardi, Al Kautsar, Yogyakarta, 1985, hlm. 21, 34-35.

[439] Tentang demokrasi, Barat menyatakan bahwa negara-negara non muslim tiga kali lebih demokratis dari pada negara-negara muslim. Dalam hemat penulis, ungkapan itu hal yang wajar dan memang harus seperti itu, sebab ukuran demokrasi Barat sama sekali tidak mungkin menggunakan standar dunia Islam. Dalam dunia Islam, ukuran demokrasi adalah musyawarah, sementara di dunia Barat ukurannya mayoritas-minoritas dengan hasil akhir menang-kalah. Oleh karena itu penting ditelaah pendapat Syaikh Muhammad Aman bin Ali al-Jamie untuk bahan dalam memahami demokrasi menurut pandangan Barat. Beliau menulis dua buku berjudul, *Demokrasi Murni Bukan dari Ajaran Islam* (Haqiqatu al-Dimiqratiyyati wa Annaha Laisat min al-Islam), Terjemahan Saiful Islam, Cetakan I, Titian Ilahi Press, Yogyakarta, 2000; dan *Syura Murni*

Demokrasi", menyatakan secara tegas bahwa "konsep demokrasi tidak hanya sekedar sesuai dengan Islam, tetapi juga merupakan perwujudan ajaran Islam dalam kehidupan berbangsa".[440]

Diperkuat dan lebih ditegaskan lagi dari pandangan-pandangan Natsir, Abdul Raoef, dan Zainal Abidin Ahmad, yang menyatakan bahwa pilihan demokrasi merupakan sesuatu yang mutlak. Dalam beberapa pernyataan dan sikap mereka, tampak sekali pilihan demokrasi adalah yang benar untuk mewujudkan tegaknya syariat Islam.

Natsir ketika mencoba mendekatkan Islam dengan *syura*, beliau mengatakan bahwa, "tentang bagaimana mengembangkan dan menyesuaikan mekanisme *syura*, semuanya tergantung kepada *ijtihad* umat Islam, karena Islam tidak menetapkannya secara kaku dan pasti".[441] Artinya, Islam memberi keleluasaan kepada umatnya untuk mengembangkan pemahaman sehingga lebih maju dan lebih produktif dalam menjawab berbagai tantangan kehidupan yang makin kompleks. Tapi ini hanya dapat dilakukan oleh mereka yang ruh dan jiwa *ijtihad*-nya kuat dan memiliki komitmen tinggi.[442]

---

bukan Demokrasi (Haqiqatu asy-Syuro fi al-Islam), Terjemahan Saiful Islam, Cetakan I, Titian Ilahi Press, Yogyakarta, 2001. Dari kedua buah pikiran Ali al-Jamie ini diharapkan tercapai pemahaman maksimal umat Islam, tentang demokrasi dan syura, persamaan dan perbedaannya, dan hubungan di antara keduanya. Hanya satu catatan penulis, bahwa Islam adalah agama yang menjunjung prinsip-prinsip demokrasi dengan standar *haq* dan *bathil*, bukan menang-kalah. Itulah musyawarah, dengan metode *istisyariyah*. Zainal Abidin Ahmad, membangun ..., *op.cit.*, hlm.266.

[440] Dikutip dari Frans Magnis Suseno, *Agama dan Demokrasi*, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, Jakarta, 1992, hlm. 43.

[441] Mohammad Natsir "Agama dan Negara", dalam M. Isa Anshari (*ed.*), *Filsafat Perjuangan Islam*, h. 273, seperti dikutip oleh Ahmad Syafii Maarif, Islam dan ..., *op.cit.*, hlm. 130.

[442] Salah satu tujuan Unisba menyelenggarakan pendidikan, adalah menghasilkan lulusan yang berjiwa "mujtahid" atau pemikir. Tujuan Unisba lainnya, adalah "mujjahid" (berjiwa yang sungguh-sungguh), dan "mujaddid" (pembaharu) Namun demikian, tujun ini bukan monopoli Unisba. Semua umat Islam harus memiliki jiwa mujtahid, demi kebesaran, kebenaran, dan kejayaan Islam.

Berdasarkan argumentasi itu, meskipun belum secara tegas mengaitkan demokrasi dengan *syura*, Natsir kemudian memberi dalil yang makin menguatkan pendiriannya ketika membahas hubungan demokrasi dengan umat Islam. Beliau mengatakan dengan tegas dan jelas bahwa "... sejauh menyangkut umat Islam, demokrasi adalah hal yang pertama, sebab Islam hanyalah mungkin berhasil dalam suatu sistem dan tatanan demokratis".[443]

Selanjutnya, Natsir kembali menegaskan pendiriannya tentang demokrasi, bahwa "umat Islam Indonesia akan dapat berbuat positif dan konstruktif terhadap bangsa dan negara, dalam suasana kehidupan yang demokratis".[444] Bahkan di usia senjanya, Natsir masih angkat bicara dengan tegas dan lantang bahwa "para pejabat negara ini mutlak perlunya menghormati dan menjalankan konstitusi (maksudnya UUD 1945–penulis) yang tidak diragukan lagi telah memberikan hak-hak demokrasi kepada *seluruh* rakyat Indonesia tanpa kecuali".[445]

Dari beberapa pernyataan Natsir di atas, Syafii Maarif menyimpulkan bahwa semua pernyataannya itu menunjukkan "sebagai keyakinan Natsir yang mendalam, bahwa umat Islam Indonesia *wajib* menempuh jalan demokrasi untuk mencapai tujuan-tujuan politik, baik jangka pendeknya maupun jangka jauhnya, bagaimana pun tujuan itu dirumuskan".[446]

Begitu pula dengan pandangan Zainal Abidin Ahmad. Demokrasi tidak dapat ditinggalkan oleh Islam dan umat Islam. Pendapatnya ini didasarkan pada

---

[443] Dikutip dari Kahin, "Mohammad Natsir" dalam Yusuf Abdullah Puar (*ed.*), "Mohammad Natsir 70 Tahun : Kenang-kenangan dan Perjuangan", h. 333, seperti dikutip oleh, Ahmad Syafi'i Maarif, Islam dan ..., *Ibid*, hlm. 131.

[444] *Ibid*, hlm. 133.

[445] *Ibid*, hlm. 132.

[446] *Ioc.cit.*

tafsir kata-kata *"Uli al Amri"* yang terdapat dalam Al-Qur'an, Surat An-Nisa, (Q.S. 4 : 59). Menurut Zainal Abidin Ahnad, kata *Uli al Amri* itu, merupakan pokok dasar negara yang keempat[447] dengan isyarat yang tegas dan jelas, bahwa Islam adalah ajaran yang tidak anti kedaulatan rakyat atau demokrasi, sebagai konsekwensi Islam agama *"rahmatan lil 'alamin"*.[448]

Selanjutnya Zainal Abidin Ahmad menegaskan, bahwa frasa *"Uli al Amri"* (pemimpin) yang diikuti dengan *"minkum"* -di antara kamu-, menunjukkan tentang tidak mungkinnya kedaulatan rakyat akan dapat dilaksanakan bersama-sama secara keseluruhan.[449] Kedaulatan rakyat hanya mungkin dilakukan dengan menguasakan kepada "sebagian di antara kamu" yang suara dan kehadirannya mencerminkan keterwakilan dan kehendak seluruh atau sebagaian besar suara rakyat, suara umat, atau suara jamaah.[450] Merekalah yang disebut dengan wakil rakyat atau perwakilan rakyat, terlepas apakah mereka ditunjuk atau dipilih secara sukarela, tapi kehadirannya dipercaya dan mampu mengurus dunia dan negara.[451]

---

[447] Ketiga pokok negara sebelumnya adalah Amanat, Keadilan, dan Ketuhanan, dengan makna masing-masing, tapi yang berintegrasi. Lihat dalam Zainal Abidin Ahmad, [membangun] ..., *op.cit.*, hlm. 33, 37, 48.

[448] *Ibid* hlm., 65.

[449] Bagian ini ditegaskan oleh Jean Jacques Rousseau bahwa demokrasi yang sesuai dengan kata-katanya, hanyalah ada di dalam buku. Demokrasi semacam itu, merupakan hal yang tidak pernah ada dan tidak mungkin ada dalam kenyataan, karena bertentangan dengan norma alami yang wajar, Rouseau berdalil, bahwa jumlah yang besar akan memerintah dan yang lebih sedikit diperintah. Jean Jacques Rousseau, Kontrak ..., *op.cit.*, hlm. 57.

[450] Tapi harus dicatat, bahwa kata-kata suaranya mewakili seluruh atau sebagian besar di antara kamu, bukan dimaksudkan sebagai cara pengambilan keputusan selalu harus didasarkan pada suara terbanyak. Frasa di antara kamu, tetap harus dalam kerangka hasil musyawarah yang dicapai dengan kata mufakat. Atau kalau pun tidak mufakat, maka pilihan akhir itu dasarnya adalah kebenaran dan ketepatan dalil yang ada, tidak ditandingi lagi oleh dalil lain yang lebih tinggi kadar kebenaran dan ketepatannya. Kedaan ini tidak mensyaratkan mayoritas minoritas sebagai yang menang dan yang kalah.

[451] *Ibid*, hlm. 69. Dalam fungsi wakil dan badan perwakilan, adalah mengemban amanah al-Qur'an untuk menjalankan fungsi melindungi, fungsi memelihara, fungsi mendidik rakyat yang mewakilikan.

Satu catatan terakhir yang sesungguhnya memberi dalil yang sulit untuk ditolak menyangkut hubungan demokrasi dengan Islam, adalah pernyataan seorang ahli pikir demokrasi barat Alfred Stephan[452] yang mengemukakan pendapatnya dalam sebuah seminar internasional, bahwa "Negara demokrasi tidak perlu sekuler. Tidak pernah ada negara yang secara spesifik menjadi sekuler untuk mencapai demokrasi". Pernyataan tersebut menegaskan bahwa dalam negara yang berideologi agama (khususnya Islam), bukan halangan dan sangat pasti dapat menumbuhkan praktik demokrasi yang sehat, lebih nyata, dan lebih demokratis. Itulah sebabnya, pada beberapa uraian terdahulu, penulis berkeyakinan bahwa demokrasi itu merupakan perbendaharaan kata dan praktik Islam dalam berpolitik dan berpemerintahan.

E. Perkembangan Teori Negara Hukum dan Negara Berkonstitusi

Dalam perubahan ketiga UUD 1945 tahun 2001, dilahirkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) yang mempertegas prinsip bernegara Indonesia sebagai negara hukum melalui frasa: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Rumusan ketentuan ini semula dimuat dalam Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, yang menyatakan:

I. Indonesia ialah Negara yang berdasar atas hukum (Rechtsstaat)

1. Negara Indonesia berdasar atas hukum *(Rechtsstaat)*, tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka *(Machtsstaat)*.

II. Sistem Konstitusional

---

[452] Alfred Stephan, seorang dosen ilmu politik dari Universitas Colombia Amerika Serikat. *Harian Republika*, Rabu, 19 Okober 2009, hal. 5, kolom 1-4.

2. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Perumusan sebutan negara hukum Indonesia dalam Pasal 1 ayat (3) di atas, hendak menegaskan tentang telah berakhirnya silang pendapat mengenai kedudukan Penjelasan UUD 1945, yang tidak lagi merupakan bagian integral dari UUD 1945,[453] khususnya yang berkaitan dengan sebutan Indonesia sebagai negara hukum.

Di masa rezim orde baru, kedudukan penjelasan ini dengan tegas dinyatakan sebagai bagian ketiga dari UUD 1945, di samping bagian pembukaan dan bagian batang tubuh. Terjadinya silang pendapat mengenai kedudukan penjelasan UUD '945 ini, setidak-tidaknya dilatarbelakangi oleh pandangan tentang ketidak-laziman suatu UUD disertai penjelasan. Di samping itu, secara formal normatif, memang ternyata penjelasan itu tidak pernah dimuat dalam lampiran II Berita Republik Indonesia tahun 1946. Karena itu, kuat alasan kalau Penjelasan itu tidak memiliki kedudukan hukum yang dapat dipertanggung-jawabkan.

Terhadap kenyataan adanya silang pendapat ini, kemudian berakhir terhitung sejak Perubahan Keempat tahun 2002, yang dengan tegas menyatakan bahwa "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan

[453] Di masa Orde Baru, UUD 1945 itu meliputi tiga bagian yaitu: Bagian Pembukaan, Bagian Batang Tubuh, dan Bagian Penjelasan. Untuk bagian penjelasan ini, pengakuannya dapat dilihat dari di antaranya Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983 tentang GBHN, Pasal 4 yang menyatakan "Menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia/*Mandataris* MPR ...". Istilah mandataris tidak ada dalam UUD 1945. Adanya dalam Penjelasan. Artinya, pada waktu itu Penjelasan UUD 1945 dianggap sebagai bagian dari UUD 1945, dan artinya merupakan kaidah normatif yang memiliki daya mengikat sama dengan Pembukaan dan Batang Tubuh.

dan pasal-pasal".[454] Ketentuan ini menegaskan kalau UUD 1945 saat ini tidak lagi memiliki penjelasan.

Mengenai gagasan mempertegas sebutan negara hukum dalam UUD 1945 ini, menunjukkan bahwa hal itu merupakan sesuatu yang esensial dan fundamental. Lebih dari itu, gagasan negara hukum dalam UUD 1945 juga bergandengan erat dengan prinsip negara berkonstitusi.

Konsep negara hukum dan negara berkonstitusi ini, esensinya adalah membentuk hukum yang baik dan adil[455] dalam rangka membatasi kekuasaan negara dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang sehingga terjadi penindasan terhadap hak-hak dasariah manusia dan warga negara.

Rumusan negara hukum itu, demikian dikemukakan Efik Yusdiansyah, membawa dua konsekwensi, yaitu: *Pertama*, hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah tidak hanya berdasarkan kekuasaan, melainkan berdasarkan suatu norma obyektif yang juga mengikat pihak yang memerintah. *Kedua*, norma obyektif itu adalah hukum yang memenuhi syarat formal dan material harus baik dan adil. "Baik", karena sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat dari hukum; dan "'adil" karena maksud mendasar dari segenap hukum adalah keadilan.[456]

Berdasarkan kedua konsekwensi itu, konsep negara hukum dan negara berkonstitusi ini, merupakan gagasan ideal dalam mengelola kehidupan bernegara.

---

[454] Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 Baru.

[455] Frans Magnis Suseno, *Etika Politik –Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 1994, hlm. 295.

[456] Efik Yusdiansyah, "Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum", *Disertasi*, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2007, hlm. 33.

Apabila dilihat dari perjalanan waktu, gagasan negara hukum ini telah berkembang jauh sebelum Plato menulis *Nomoi*.[457]

Seiring dengan perjalanan waktu yang panjang, konsep negara hukum dan negara berkonstitusi itu pun mengalami pertumbuhan sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat melahirkan gagasan negara hukum itu. Seperti halnya Aristoteles mematok negara hukum dengan ciri dan karakter yang ia lihat dalam mengelola masyarakat di negara kota zaman Yunani tempat dia hidup dan mengembangkan teori kenegaraanya. Berdasarkan penglihatannya itu, maka negara hukum ketika itu diletakan di atas prinsip:

1. Segala urusan negara dilakukan dengan cara musyawarah;
2. Seluruh warga negara ikut serta dalam penyelenggaraan negara; dan
3. Berdiri di atas hukum yang mencerminkan keadilan.

Ketika kemudian dalam mengelola negara hukum dihadapkan dengan sistem hukum, serta merta konsep negara hukum itu pun dipengaruhi oleh sistem hukum yang dianut suatu negara. Secara historik dan akademik, sistem hukum di dunia ini dibagi ke dalam dua jenis,[458] yaitu: Eropa Kontinental dan Anglo Saksis. Pengaruh kedua sistem hukum terhadap konsep negara hukum itu nampak dalam bentuk negara hukum yang dilahirkannya. Eropa Kontinental melahirkan konsep

---

[457] Padmo Wahyono, Indonesia Negara ..., *op.cit.*, hlm. 7.

[458] Perkembangan sistem hukum yang dipraktikan negara-negara di dunia saat ini, setidak-tidaknya ada empat besar sistem hukum, yaitu: sistem hukum *common law* (Inggris dan Amerika); sistem hukum sipil (Belanda, Jerman, dan Perancis); sistem hukum sosialis yang disatukan dengan sistem hukum China; dan sistem hukum agama (Islam dan Hindu). Lihat Michael Bogdan, *Comparative Law*, Kluwer Law and Taxation Publihers, TANO, 1994, hlm. 101 dst. Bandingkan dengan pandangan Konrad Zweigert yang menyebutnya dengan *"The Legal Families of the World"* yang meliputi 6 keluarga hukum, yaitu: *"The Romanistic; The Germanic; The Anglo-American; The Nordic; Law in the Far East; and Religious Legal System"*. Konrad Zweigert, *Introduction to Comparative Law*, Third Edition, Clarendon Press, Oxford, New York, 1998, hlm. 74 s.d. 303.

negara hukum *de Rechtsstaat*, sementara Anglo Saksis melahirkan konsep negara hukum *The Rule of Law*.

Ada dua perbedaan mendasar di antara kedua model negara hukum di atas, yaitu latar belakang kelahiran dan karakter masing-masing.

1. Negara Hukum *de Rechtsstaat*

Dari sisi latar belakang kelahiran, paham *de Rechtsstaat* yang mulai populer sekitar abad XIX, muncul sebagai reaksi terhadap kekuasaan absolut dan kesewenang-wenangan raja dalam memerintah yang melanda hampir seluruh daratan Eropa pada waktu itu. Paham *de Rechtsstaat* ini digerakan dengan sikap revolusioner yang bertumpu pada suatu sistem hukum kontinental yang disebut *Civil Law* atau *Modern Roman Law*.[459] Itulah sebabnya, ciri negara hukum pada waktu itu, dilukiskannya sebagai "negara penjaga malam" *(nachtwakerstaat* atau *Nachwachterstaat)*, dengan tugas pokok dan tugas utamanya dibatasi pada usaha mempertahankan ketertiban umum dan keamanan *(de openbare orde veiligheid)*.[460]

Lain lagi konsep negara hukum yang digagas Immanuel Kant sebagai pemikir dominan negara hukum di Eropa Kontinental. Dalam karyanya yang berbahasa Jerman dengan judul *Methaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*, Immanuel Kant mengkonsepsikan negara hukum liberal yang sering disebutnya

---

[459] Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72.

[460] P. de Haan (et.all.), *Bestuurrecht in de Sosiale Rechtsstaat*, Deel I, Kluwer-Deventer, 1986, hlm. 8. Inilah kemudian yang oleh Immanuel Kant diidentifikasikan sebagai negara hukum dalam arti sempit, yakni keberadaan hukum *(recht)* yang ada pada negara *(staat)* hanya dipandang sebagai instrumen untuk melindungi hak-hak individual, dan kekuasaan negara diartikannya secara pasif yaitu hanya sebagai pemelihara ketetiban dan keamanan masyarakat. Untuk uraian selanjutnya lihat dalam Muhammad Thahir Azhari, Negara Hukum ..., *op.cit.*, hlm. 74 dst.

dengan *klasiek liberale en democratische rechtsstaat*, disingkat *democratische rechtsstaat,* atau yang dalam bahasa Indonesia disebut negara hukum demokratis. Sifat liberalnya, Kant ambil dari pemikiran dan konsepsi John Locke dan Baron de Montesquieu. Sementara sifat demorkatisnya, Kant ambil dari pemikiran Jean Jacques Rousseau, kontrak sosial *(The Social Contract).*[461]

Menurut Kant, sifat negara hukum liberal ini diletakan pada konsep *liberty (vrijheid)* atau kebebasan sebagai *"the free self assertion of each only by the like liberty of all"*. Sementara sifat demokratisnya diletakan pada konsep *equality (gelijkheid)* atau persamaan. Berdasarkan pemikiran ini, Kant menjelaskan bahwa yang dimaksud liberal demokratis itu, sebagai suatu kondisi yang memungkinkan masyarakat untuk mewujudkan kehendaknya secara bebas, dan pembatasan oleh negara, hanya dilakukan seperlunya saja. Hal itu dilakukan semata-mata dalam rangka menjamin harmonisasi dan konsistensi antara kehendak bebas individu dengan kehendak bebas masyarakat. Dari prinsip inilah kemudian lahir prinsip lanjutan dalam suatu negara hukum, yaitu: bebas dari penindasan dan dari kekuasaan yang dijalankan secara sewenang-wenang atau *"freedom from arbitrary and unreasonable exercise of the power and authority"*.[462]

Selanjutnya menurut S.W. Couwenberg,[463] paham negara hukum liberal ini, memiliki prinsip-prinsip mendasar yang meliputi:

---

[461] Konsep kontrak sosial ini kemudian dijadikan patokan perkembangan ajaran demokrasi di zaman modern dengan model demokrasi perwakilan. Dalam banyak tulisan tentang demokrasi perwakilan, sekaligus telah menempatkan Jean Jacques Rousseau sebagai bapak demokrasi modern. Uraian selanjutnya lihat Jean Jacques Rousseau, Kontrak ..., *loc.cit.* Lihat pula Maurice Duverger, Teri dan ..., *op.cit.*, hlm. 7.

[462] Roscoe Pound, *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty,* Yale University Press, New Heaven-London, 1957, hlm. 1-2.

[463] *Ibid.* hlm. 75.

1. pemisahan antara negara dengan masyarakat sipil, pemisahan antara kepentingan umum dengan kepentingan perseorangan, dan pemisahan hukum publik dengan hukum privat;
2. pemisahan antara negara dengan gereja;
3. adanya jaminan atas hak-hak kebebasan sipil;
4. persamaan di hadapan undang-undang;
5. adanya konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum;
6. pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politika dan *system checks and balances*;
7. asas legalitas;
8. ide tentang aparat pemerintahan dan kekuasaan kehakiman yang tidak memihak dan netral;
9. prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa oleh peradilan yang bebas dan tidak memihak, sekaligus diletakan prinsip tanggung gugat negara secara yuridis; dan
10. prinsip pembagian kekuasaan baik yang sifatnya horizontal maupun vertikal.

Sementara atas dasar demokrasi, negara hukum *de Rechtsstaat* itu muncul sebagai negara kepercayaan yang sifatnya timbal balik antara rakyat dengan negara. Konsep negara kepercayaan ini dungkapkan oleh van der Pot dan A.M. Donner[464] dalam kalimat:

> "Negara hukum adalah negara kepercayaan timbal balik, yakni kepercayaan dari rakyat pendukungnya bahwa kekuasaan yang diberikannya tidak akan disalahgunakan, dan kepercayaan dari penguasa bahwa dalam batas kekuasaannya rakyat pendukung akan mematuhinya". *(De Rechtsstaat is de staat van het wederzijds vertrouwen, namelijk het vertrouwen van der burger en onderdaan dat de gegeven of erkende macht niet zal worden misbruik en het vertrouwen van de overhead dat zij, binnen de kring van haar bevoegheden, of gehoorzamheid en erkenning van rekenen).*

Philipus M. Hadjon[465] mengemukakan asas demokrasi dalam negara hukum, meliputi lima hal pokok, yaitu: **a.** asas hak-hak politik; **b.** asas mayoritas; **c.** asas perwakilan; **d.** asas pertanggungjawaban; dan **e.** asas publik. Berdasarkan kelima asas ini, Philius M. Hadjon berkeyakinan bahwa demokratisasi pada

[464] Dikutip dari Efik Yusdiansyah, Implikasi ..., *op.cit.*, hlm. 35.
[465] Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum ..., *op.cit.*, hlm. 76.

negara hukum dapat dicapai, karena kelimanya adalah asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan demokrasi.[466]

Berdasarkan analisis terhadap asas liberal dan asas demokrasi yang dianut negara hukum Eropa Kontinental, sampailah van der Pot dan Donner pada identifikasi ciri-cirinya, yaitu:

a. adanya UUD atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis yang mengikat hubungan pemerintah dan rakyat *(dat ere en grondwet of constitutie zij die bindende voorschriften bevat voor de beirekkingen van overheid en burgers)*;
b. adanya jaminan pemisahan kekuasaan yang meliputi: 1. pembuatan undang-undang dilakukan oleh parlemen; 2. Suatu kekuasaan kehakiman yang bebas, yang tidak hanya memutus sengketa antara rakyat dan rakyat, tetapi juga antara pemerintah dan rakyat; dan 3. tindakan pemerintah berdasarkan atas undang-undang *(waarin een scheiding van machten wordt verzekerd, met name: 1. wetgeving in overeenstemmingmet een parlemen; 2. een onafhankelijk rechterlijke macht, die net alleen geschillen tussen de burgers onderling, maar ook die tussen overhead en burger beslist; en 3. een bestuursoptreden en dat op de wet berust)*;
c. oleh sebab itu dijamin dan menguraikan dengan jelas dasar atau hak-hak kebebasan rakyat *(en waardoor de grond – of vrijheidsrechten van de burger worden omschreven en gewaarborgd)*.[467]

Berdasarkan ciri-ciri yang dikemukakan van der Pot–A.M. Donner di atas, memperlihatkan bahwa dalam suatu negara hukum, keberadaan UUD harus dapat memberikan jaminan konstitusional terhadap kebebasan dan persamaan. Jaminan dalam UUD ini di antaranya menyangkut adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan di antara cabang-cabang kekuasaan pokok yang ada dalam negara.[468]

---

[466] Asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan demokrasi itu, memiliki fungsi komplementer dengan AAUPL. Untuk itu, selanjutnya baca Ateng Sjafruddin, "Asas-Asas Pemerintahan Yang Layak, Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah", *Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar* pada Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung, 1991.

[467] Dikutip dari Efik Yusdiansyah, Implikasi ..., *op.cit.*, hlm. 37.

[468] Berapa pun cabang kekuasaan diadakan oleh suatu negara, ujungnya akan terklasifikasi ke dalam tiga cabang, seperti yang diajarkan Montesquieu, yaitu: legislati, eksekutif, dan yudikatif. Contoh Indonesia sekarang. Secara formal ada 8 lembaga Negara yang diatur dalam UUD 1945 Baru. Tapi yang 8 itu dapat diklasifikasi ke dalam tiga cabang kekuasaan pokok. MPR, DPR, dan DPD diklasifikasi ke Legislatif; Presiden dan BPK diklasifikasi ke Eksekutif; dan MA, MK, dan KY diklasifikasi ke Yudikatif.

Pembagian dan/atau pemisahan kekuasaan ini diadakan dalam rangka menghindarkan penumpukan kekuasaan pada satu tangan yang selalu melahirkan penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan.[469]

Berdasarkan konsep pembagian dan/atau pemisahan kekuasaan ini, setidak-tidaknya ada tiga tujuan yang hendak dicapai, yaitu: kekuasaan pembentukan undang-undang yang diserahkan kepada parlemen dengan maksud untuk menjamin agar undang-undang yang dibuat benar-benar sesuai dengan kehendak rakyat; selanjutnya dengan prinsip *wetmatigbestuur*, dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dalam tindakan pemerintahan yang dapat berakibat pada pelanggaran terhadap sejumlah hak kebebasan dan persamaan masyarakat; dan yang lebih khusus lagi menempatkan kekuasaan kehakiman atau kekuasaan yudikatif sebagai kekuasaan yang merdeka dari pengaruh kekuasaan lain, atau terpisah secara utuh dari kekuasaan legiaslatif dan eksekutif.[470]

---

[469] Montesquieu menyatakan bahwa, sumber ketidakberesan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, adalah karena bertumpuknya berbagai cabang kekuasaan pada satu tangan sehingga mendorong pemangku kekuasaan untuk berbuat sewenang-wenang *(Accumulation of powers in the same hand, that is tyrannical manner)*. Inilah yang menjadi alasan Montesquieu, bahwa kekuasaan-kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu harus dipisahkan satu sama lain. Dalam hubungan ini, Montesquieu menyatakan: *"when the legislative and executive powers are united in the same person, or in the body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions may arise, ... Again, there is no liberty, if the judiciary power be not sparated from the legislative and executive. Where it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control When it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression"*. Baron de Montesquieu, The Spirit ..., *op.cit.*, hlm. 151-152. Keadaan ini berbeda dengan yang terjadi dalam pemerintahan Islam, khususnya semasa Rasulullah, yang dipundaknya terpikulkan ketiga jenis kekuasaan itu, tapi tidak terjadi kesewenang-wenangan, malah sebaliknya melahirkan cara-cara berpemerintahan yang sangat menunjung tinggi dan menghormati hak-hak asasi manusia, yang tidak hanya dirasakan kalangan umat Islam tapi juga sangat dirasakan indah dan nyamannya oleh mereka yang bukan umat Islam. Ini demikian, karena prinsip kepemimpinan dalam Islam sebagai amanah dari Allah SWT.

[470] Inilah yang populer dengan sebutan trias politika Montesquieu atau teori pemisahan tiga kekuasaan pokok yang harus ada dalam negara, yaitu: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Montesquie, The Spirit ... *loc.cit.*

Seiring dengan perjalanan waktu dan perkembangan kebutuhan masyarakat, konsep negara hukum liberal Kant ini tidak lagi memenuhi harapan dan memuaskan masyarakat, sehingga muncul pemikiran untuk mengadakan perubahan, perbaikan, dan penyempurnaan dengan konsep negara hukum formal yang digagas Frederich Julis Stahl yang dituliskan dalam karyanya berjudul *Philosophie des Rechts* yang terbit di Jerman tahun 1878. Menurut Stahl,[471] unsur negara hukum formal diletakan pada empat hal pokok berikut:

a. pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
b. untuk melindungi hak-hak asasi manusia di atas, maka penyelenggaraan negara harus didasarkan pada ajaran trias politika;
c. dalam menjalankan tugas dan fungsinya, pemerintahan harus berdasarkan pada undang-undang *(wetmatigbestuur)*; dan
d. perlu adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah *(onrechtmatige overheidsdaad)*.

Unsur-unsur negara hukum formal Stahl ini, tujuan utamanya adalah melindungi hak-hak asasi manusia dengan cara membatasi dan mengawasi penyelenggaraan kekuasaan negara dengan undang-undang. Artinya, negara tidak boleh menyimpang atau memperluas penyelenggaraan kekuasaan selain apa yang telah ditentukan dalam undang-undang.

Gagasan negara hukum formal ini lambat laun juga tidak memenuhi harapan dan tujuan sebenarnya dari negara hukum. Terdapat kelemahan mendasar yang akan dijumpai dalam praktik, khususnya menyangkut prinsip *wetmatigebestuur*, yakni sebuah keniscayaan bahwa pembuat undang-undang tidak mungkin mampu mengatur seluruh kebutuhan hukum masyarakat yang akan terjadi di kemudian hari. Akibatnya, terjadi penyempitan ruang gerak pemerintah

[471] Lihat Muhammad Tahir Azhari, Negara ..., *op.cit.*, hlm. 66. Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 6.

dalam menjalankan kekuasaannya dalam melayani masyarakat. Karena itu, setiap tindakan pemerintahan yang tidak ada pengaturannya dalam undang-undang, meskipun tindakan itu nyata-nyata bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat, akan senantiasa digolongkan sebagai *onwetmatige.*

Sementara itu, tatkala seorang warga negara melakukan suatu tindakan yang nyata-nyata merugikan warga negara lainnya tapi karena perbuatan itu tidak diatur sebagai perbuatan melanggar undang-undang, maka perbuatan tersebut tidak dapat dikualifikasi sebagai perbuatan melanggar undang-undang. Karena itu, *wetmatige van bestuur* dapat dikatakan belum bahkan tidak dapat menjamin terciptanya negara hukum yang dapat memberikan kesejahteraan, kepastian, dan keadilan bagi masyarakat.

Berdasarkan kenyataan itu, muncul kembali gagasan untuk secara terus menerus menyempurnakan konsep dan karakternya menuju negara hukum yang sesungguhnya. Adalah buah pikiran Paul Scholten yang dituangkan dalam tulisannya berjudul *Velzamelde Geschriften* (1935),[472] mengemukakan paham negara hukum dengan membedakan tingkatan antara asas yang dianggap sebagai unsur terpenting, dan aspek sebagai unsur turunannya.[473] Berdasarkan pemikirannya ini muncullah dua asas negara hukum, dengan turunannya masing-masing yang meliputi:

1. asas adanya hak warga negara terhadap negara. Asas ini mengandung dua aspek, yaitu: *pertama*, hak individu pada prinsipnya berada di luar wewenang negara; dan *kedua*, pembatasan terhadap hak tersebut hanyalah dengan ketentuan undang-undang sebagai peraturan yang berlaku umum.
2. asas adanya pemisahan kekuasaan yang dambil dari teori trias politika Montesquieu. Dalam asas kedua ini, Scholten sangat menekankan bahwa

[472] Dikutip dari Efik Yusdiansyah, Implikasi ..., *op.cit.*, hlm. 40.
[473] Muh. Tahir Azhari, Negara Hukum ..., *op.cit.*, hlm. 48.

dalam rangka melakukan pemisahan kekuasaan, perlu memperhatikan peran serta masyarakat terutama menyangkut pembentukan undang-undang. Menurutnya, untuk menghindakan kesewenang-wenangan dalam pembentukan undang-undang, peran serta masyarakat sebagai tempat berlabuhnya undang-undang pasca pembentukan, merupakan sebuah kemutlakan. Di samping itu, juga memberikan penekanan tentang fungsi hakim yang tidak hanya sebagai pelaksana tunggal penerapan undang-undang, tapi juga melakukan fungsi pengawasan terhadap undang-undang, seperti dilakukan Mahkamah Agung Amerika Serikat yang padahal berjalan di atas paham trias politika murni.[474]

Pikiran Scholten ini kemudian dijadikan pijakan berpikir Scheltema dalam usaha menyempurnakan konsep negara hukum yang ada. Menurut Scheltema, negara hukum itu harus berpijak di atas empat sendi utama, yang masing-masing sendi itu memiliki unsur turunannya, yaitu:

1. **Asas kepastian hukum**, dengan lima unsur turunannya sebagai berikut: a. asas legalitas; b. undang-undang harus mengatur tindakan dari lembaga yang berwenang sehingga masyarakat mengetahui apa yang dapat diharapkan dari lembaga tersebut; c. undang-undang tidak boleh berlaku surut; d. hak asasi dijamin dengan undang-undang; dan e. peradilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain.
2. **Asas persamaan** dengan dua unsur turunanya sebagai berikut: a. segala tindakan lembaga yang berwenang diatur dalam undang-undang (material); dan b. adanya pemisahan kekuasaan.
3. **Asas demokrasi** dengan tiga unsur turunannya sebagai berikut: a. hak warga negara untuk memilih dan dipilih; b. undang-undang ditetapkan oleh paremen; dan c. pemerintah senantiasa berda dalam pengawasan parlemen.
4. **Asas pemerintahan untuk rakyat** dengan dua unsur turunannya sebagai berikut: a. hak asasi manusia dijamin oleh UUD; dan b. pemerintah dijalankan secara efektif dan efisien.

Seluruh gambaran negara hukum *de Rechtsstaat* di atas memberikan informasi yang sifatnya umum bahwa esensinya terletak pada pembatasan kekuasaan negara dan/atau pemerintah dalam memasuki urusan-urusan individu. Negara harus membatasi diri dalam menciptakan ruang bebas, sehingga kekuatan individu atau masyarakat dapat tumbuh dan berkembang tanpa pembatasan

[474] Paul Scholten, *Verzamelde Geschriften*, Zwoll, W.E.J.Tjeng Willink, Deel I, 1949, hlm. 383-384. Dalam *Ibid*, hlm. 48-49.

negara. Itulah sebabnya, pada tahapan ini negara hukum disebut menganut paham *liberal-democratisce rechtsstaat* atau *demokratische rechtsstaat*,[475] yang mengandung arti bahwa negara dan pemerintah yang kategori terbaik dalam hubungannya dengan kehidupan masyarakat, adalah yang paling sedikit memasuki ruang-ruang kebebasan masyarakat *(the best government is the lest government)* atau disebut juga dengan *staatsonthouding*.[476]

Seiring dengan perkembangan dan pertumbuhan masyarakat, konsep negara penjaga malam atau *nachwakerstaat/nachtwachterstaat* berubah secara drastis menjadi negara kesejahteraan atau *welvaarstaat* atau *welfare state* atau yang dikenal juga dengan sebutan *verzorgingsstaat*[477] atau *sociale rechtsstaat*.[478] Dalan konsep negara kesejahteraan, negara memiliki tanggung jawab sosial dalam rangka menciptakan keadilan dan kesejahteraan rakyatnya yang baru muncul sekitar tahun 1933. Paham negara kesejahteraan ini didekatkan dengan model negara hukum kedua, *the rule of law* berikut.

2. Negara Hukum *The Rule of Law*

Paham negara hukum *the rule of law* ini mendorong kelahiran konsep negara kesejahteraan. Prinsip negara kesejahteraan ini, telah melahirkan inspirasi baru berkaitan dengan fungsi dan peran negara di tengah masyarakat. Kalau dalam

---

[475] Terkutip oleh Efik Yusdiansyah, Implikasi Keberadaan ..., *op.cit.*, hlm.11.

[476] Miriam Budiardjo, Dasar-dasar ..., *op.cit.*, hlm. 114.

[477] Philipus M. Hadjon, "Perlindungan Hukum ..., *op.cit.*, hlm. 77.

[478] Istilah *sociale rechtsstaat* oleh Meuwissen diartikan sama dengan *welvarstaat,* seperti nampak dalam kata-katanya: *"..., de moderne sociale rechtsstaat of welvaarstaat. ..."*. Lihat, D.H.M. Meuwissen, *Elementen van Staatsrecht*, Zwolle, Tjink Willink, 1975, hlm. 139. Hal senada juga diungkapkan oleh Couwenberg dalam kata-kata: *".. in de democratisce sociale rechtsstaat in politicologische literatuur angeduit als welvaarstaat of verzorgingstaat"*. S.W. Couwenberg, *Moderne Constitutioneel Recht een Emancipatie van den Mens*, deel I, van Gorcum, Assen, 1981, hlm. 41.

paham klasik, negara dibatasi dalam arti *terughoundenheid en beperking van de overhead*, maka dalam paham negara kesejahteraan menunjukan keadaan sebaliknya yaitu negara berkewajiban untuk secara aktif memasuki wilayah-wilayah individu dan sosial, menciptakan ruang-ruang kesejahteraan bagi masyarakatnya. Dalam paham modern, kebebasan dan persamaan diwujudkan secara nyata *(rule maatschappelijke gelijkheid)*, atas alasanbahwa tidak terdapat persamaan mutlak dalam masyarakat antara individu yang satu dengan yang lainnya.[479]

Karena itu, dalam paham negara kesejahteraan hak sosial dan hak ekonomi mendapat tempat utama sebagai tugas dan fungsi negara. Kepentingan umum lebih dilekatkan pada kepentingan seluruh lapisan masyarakat yang daya jangkaunya berlaku secara nasional yang diwujudkan secara demokratis. Artinya, keterlibatan negara tidak hanya menyangkut kepentingan segelintir masyarakat *borjuis* sebagai basis masyarakat dalam liberlaisme. Begitu pula watak undang-undang mengalami perubahan dari yang sifatnya *ratio scripta* menjadi undang-undang yang difungsikan sebagai instrumen hukum untuk kebijakan negara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.[480]

Sistem negara hukum *the rule of law* ini berkembang dari daratan Inggris yang ditradisikan masyarakat Inggris dari kalangan masyarakat Anglo yang kemudian disebut tradisi Anglo Saksis. Pada dasarnya, konsep negara hukum ini memiliki kesamaan cita-cita dengan konsep *de rechtsstaat, concept of legality*,

---

[479] Efik Yusdiansyah, Implikasi ..., *op.cit.*, hlm. 43-44.

[480] Dalam hubungan ini tidak sama dengan fungsi hukum di negara dengan sistem hukum sosialis, yang lebih difungsikan sebagai instrumen ekonomi dan kebijakan sosial. John Henry Merryman, *Civil Law Tradition*, Stanford University Press, Stanford, California, 1969, hlm. 4.

atau *etat de droit*, yakni pemerintahan yang dilakukan oleh hukum dan bukan oleh manusia *(the law wchich govern and not men)*.[481]

Seperti diungkapkan dalam uraian sub-bab yang lalu, bahwa kedua model negara hukum ini memiliki perbedaan mendasar dari sisi latar belakang kesejarahan. Negara hukum *the Rule of Law* ini lahir dengan latar belakang konsep kedaulatan rakyat. A.V. Dicey sebagai penggagasnya, berpendapat bahwa *the rule of law* atau *the supremacy of law* ini diletakkan di atas *omnipotence parliament* atau supremasi parlemen yang segala produknya *undisputed supremacy throughout the whole country*.[482]

Pandangan ini hendak menegaskan bahwa kedaulatan rakyat berada di atas segala-galanya. Undang-undang sebagai produk omnipotensi parlemen, dipandang sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang diberikan tempat tertinggi dalam percaturan politik dan ketatanegaraan. Undang-undang adalah yang memerintah dalam negara. Atau dalam arti yang lain, dalam negara hukum *the rule of law* kedaulatan rakyat dinyatakan melalui UU yang dihasilkannya yang menjadi pemerintah dan bukan orang *(government by law and not by men)*.

Dalam negara hukum *the rule of law*, ada tiga prinsip yang menjadi tolok ukurnya, yaitu: (1) supremasi hukum *(the supremacy of law);* (2) persamaan di depan hukum *(equality before the law);* dan (3) adanya konstitusi yang didasarkan pada hak-hak perseorangan *(the constitution based on individual rights)*.[483]

Karakter lain sebagai perbedaan mendasar dari kedua model negara hukum itu, menyangkut keberadaan lembaga peradilan. Dalam negara hukum *de*

---

[481] Brower – Carlas, *of.cit.*, hlm. 36.
[482] A.V.Dicey, An Introduction ..., *op.cit.*, hlm. 183.
[483] Muhammad Tahir Azhari, Negara Hukum: ..., *op.cit.*, hlm. 67.

rechtsstaat, dipersyaratkan adanya peradilan administrasi sebagai tempat mengadili pejabat administrasi dalam hal selama menjalankan tugas dan kewajibannya kemungkinan melakukan tindakan melawan hukum.[484]

Adanya peradilan administrasi ini menunjukkan adanya perbedaan perlakuan di hadapan hukum, yakni adanya asas *forum priveligiatum* atau peradilan khusus bagi pejabat administrasi negara. Sementara dalam negara hukum *the rule of law*, tidak memerlukan peradilan administrasi, karena rakyat memiliki kepercayaan penuh kepada peradilan umum yang ada untuk mampu mengadili siapapun yang melakukan perbuatan melanggar hukum.

Kepercayaan ini muncul karena dalam negara hukum *the rule of law*, dilekati tradisi penegakan hukum yang adil dan benar *(just law)*, sehingga *ordinary court* dianggap sangat memadai dalam mengadili para pelanggar hukum atas dasar *equality before the law*, termasuk pejabat pemerintah.[485]

F. Perkembangan Konsep Hak Asasi Manusia

1. Pengertian

Sebelum membahas lebih lanjut, ada baiknya dipahami terlebih dahulu secara singkat pengertian dan ruang lingkup HAM. Dari sisi pengertian, diakui

---

[484] Lihat di antaranya KUH Perdata Pasal 1365 yang mengintroduksi tentang perbuatan melawan hukum oleh penguasa *(onrechtmatige eoverheidsdaad)*. Pasal 1365 KHUPerdata ini, merupakan *escape close* sebelum terbentuk peradilan administrasi negara. Karena itu, apabila terdapat pejabat negara terindikasi melakukan tindakan melawan hukum, untuk sementara proses yudisialnya diselesaikan oleh hakim perdata. Dasar penerapan Pasal 1365 KUH Perdata ini, adalah Pasal 2 R.O. dan Pasal 101 UUDS 1950 yang initinya: "hakim berkuasa memeriksa dan mengadili perkara terhadap pemerintah". Lihat M.A. Moegi Djojodirjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982, hlm.185.

[485] Ini yang dikenal dengan asas *"equality before the law"*. Asas ini dijumpai dalam ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, dan wajib menjunjung hokum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya". Implementsi dari ketentuan ini, di antaranya dijumpai dalam Pasal 1365 KUH Perdata, tentang *"onrechtmatige overheids daad"*.

atau tidak, istilah Hak Asasi Manusia merupakan terminologi bahasa Arab, bahasa Al-Qur'an, bahkan bahasa Allah untuk manusia. Ini harus ditegaskan demikian, karena telah terjadi kesalahan yang sangat disengaja, bahwa istilah HAM itu murni pikiran Barat.

Dalam literasi bahasa Arab, hak diartikan sebagai "kepemilikan" dan "asasi" diartikan sebagai "pokok atau dasar". Berdasarkan konstruksi literasi itu, maka HAM adalah hak-hak dasariah atau hak-hak pokok yang dimiliki manusia. Terhadap hak-hak dasariah atau pokok ini, setiap manusia selain memiliki hak tapi juga kewajiban dan tanggung jawab untuk memenuhi hak-haknya itu.

Dalam tataran implementasi, hak sering diartikan sebagai sesuatu yang sifatnya pilihan. Hak adalah kewenangan atau fungsi yang boleh dilaksanakan, boleh pula tidak dilaksanakan.[486] Sebagai yang sifatnya pilihan, maka pemilik memiliki keleluasan untuk menggunakan atau tidak menggunakan hak atau kewenangannya itu, baik menyangkut waktunya, maupun pilihan substansinya.

Dalam Islam, hak asasi itu dibedakan ke dalam dua kategori, yaitu: hak-hak adami atau *hukuqul adami* yaitu hak-hak kemanusiaan, dan hak-hak Allah atau *hukuqullah* atas manusia. Kedua hak ini berjalan seiringan antara khaliq dengan manusia selaku makhluq ciptaannya. Manusia memiliki kewajiban untuk memenuhi hak Allah dengan menjalankan kewajiban yang telah ditentukan Allah kepada manusia. Sementara hak manusia dari Allah merupakan sesuatu yang tidak perlu dituntut karena menyatu dengan kehidupan manusia itu sendiri. Manusia tidak perlu menuntut hak kepada Allah, karena Allah bertanggung jawab atas

[486] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Keempat, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm.1128, di bawah kata wenang.

seluruh makhluq ciptaannya. Allah tidak pernah dan tidak akan pernah mengurangi sedikitpun, hak-hak makhluknya.

Selanjutnya mengenai hak-hak adami atau HAM, dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM, dirumuskan sebagai:

> "Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan YME, dan merupakan anugerah-NYA yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang, demi kehormatan atas perlindungan harkat dan martabat manusia".

Sekedar pengayaan pemahaman, selain yang dikemukakan dalam UU Nomor 39 tahun 1999 di atas, juga disitir empat definisi yang bersifat doktriner[487] tentang HAM, seperti yang dikemukakan oleh:

1. Jan Materson, Komisi HAM PBB merumuskan HAM sebagai: "hak-hak yang melekat pada manusia yang tanpanya mustahil manusia dapat hidup sebagai manusia" *(Human rights could be generally defined as those rights which are inherent in our nature and without it which we can not live as human being).*[488]
2. C. de Rover,[489] mengartikan HAM sebagai "Hak hukum yang dimiliki setiap orang sebagai manusia. Hak-hak tersebut beresifat universal dan dimiliki setiap orang, kaya maupun miskin, laki-laki maupun perempuan. Hak tersebut mungkin dilanggar, tetapi tidak pernah dapat dihapuskan".

---

[487] Dalam teori ilmu hukum tata negara, istilah doktriner atau doktrin dipahami sebagai ajaran para ahli di bidangnya sebagai hasil penyelidikan dan pemikiran yang seksama dan dikembangkan dengan menggunakan dasar-dasar logika formal yang berlaku. Dalam teori ilmu hukum tata negara ini, doktrin diterima sebagai salah satu sumber hukum formal tata negara. Lihat Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 28.

[488] Dikutip dari Dede Rosyada, ... *op.cit.*, hlm. 200.

[489] Ce. de Rover, *op.cit.*, hlm. 47.

3. Baharuddin Lopa menyatakan bahwa: "HAM adalah hak-hak yang secara kodrati melekat pada manusia yang tanpanya mustahil manusia dapat hidup sebagai manusia yang bertanggung jawab" *(human rights could be generally defined as those rights which are inherent in our nature and without it which we can not live as human being to be a responsibilities)*".[490]
4. Sementara Al-Maududi dengan mengutip pandangan John Locke yang menjadi inspirasi kelahiran *The American Declaration of Independence,* menyatakan bahwa: "HAM adalah hak kodrati yang dianugerahkan Allah kepada manusia yang tidak dapat dicabut atau dikurangi oleh kekuasaan atau badan apapun".[491]

Dari keempat definisi, batasan, atau pengertian di atas, ada kesamaan persepsi dan makna, bahwa HAM adalah hak-hak alamiah yang dimiliki manusia. Namun begitu perlu dipahami lebih lanjut, karena dalam perkembangannya, ada pemisahan jenis HAM antara yang alamiah dengan yang tidak alamiah. Mengenai kategorisasi HAM tersebut, akan diuraikan dalam sub bab berikut.

2. Ruang Lingkup Hak Asasi Manusia

Mengikuti pertumbuhan dan perkembangan HAM, pada akhirnya akan sampai pada ruang lingkup HAM. Secara akademik, ruang lingkup besar HAM dibedakan ke dalam dua kategori, yaitu: HAM yang bersifat alamiah dan HAM

---

[490] Menurut Baharudin Lopa, pada kalimat "mustahil dapat hidup sebagai manusia" hendaklah diartikan sebagai "mustahil dapat hidup sebagai manusia *yang bertanggung jawab*". Penambahan frasa "bertanggung jawab", atas alasan bahwa manusia selain memiliki hak dan tentunya kewajiban yang sifatnya kodrati, juga harus bertanggung jawab atas segala yang dilakukannya. Baharuddin Lopa, *Al-Qur'an dan Hak-Hak Asasi Manusia*, Dana Bhakti Prima Yasa, Yogyakarta, 1996, hlm. 1.

[491] *Ibid*, hlm. 1-2.

yang tidak bersifat alamiah. HAM yang bersifat alamiah, setidaknya meliputi tiga[492] jenis hak pokok dari sekitar tiga belasan hak lainnya, yaitu: hak hidup; hak merdeka; dan hak beragama.[493] Ketiga hak ini memiliki sifat pemaknaan tiga adalah satu, dan satu adalah tiga *(three in one)*. Namun begitu, untuk kepentingan pemahaman dan penalaran agama secara komprehensif, di antara ketiga hak tersebut terdapat satu hak paling penting dan fundamental pada manusia, yaitu hak kemerdekaan.[494] Dikatakan hak kemerdekaan inilah yang menjamin kedua hak alamiah lainnya dapat dijalankan manusia dengan "sempurna",[495] yaitu manusia menjadi dapat hidup secara bertanggung jawab.

Hak kemerdekaan disebut hak pokok atau hak induk dari hak alamiah, karena esensi manusia diletakan tidak pada hidupnya semata, melainkan dalam hidupnya itu untuk apa. Rasulullah bersabda bahwa *"khoerunnas anfa'uhum linnas"*.[496] Sabda Rasulullah ini hanya dapat dilakukan oleh mereka yang menyadari akan adanya kemerdekaan pada dirinya untuk menjalani hidup dan kehidupannya. Hidupnya akan bermanfaat, jika kemerdekaannya dijalankan

---

[492] Ketiga hak ini disebut alamiah, karena keberadaan dan melekat pada manusia, tidak memerlukan prasyarat apapun, terutama syarat keberadaan negara. Ketiga hak itu melekat pada manusia, di mana pun saja manusia itu ada. Tidak ada urusan dan hubungan apa pun dengan keberadaan Negara.

[493] Dalam hemat penulis, jenis hak asasi alamiah harus diukur dengan ajaran agama, khususnya Islam. Dalam ajaran Islam, dikemukakan oleh Al-MAududi, setidaknya ada tiga belas hak, meliputi: hak atas keselamatan jiwa; atas keamanan hak milik; kehormatan diri; kehidupan pribadi; terlindung dari kedzaliman; hak untuk mengkritik *(al-amru bil ma ruf, wan-nahyu 'anil munkar)*; kebebasan berkumpul; kebebasan beragama; bebas dari penindasan agama; hanya bertanggungjawab atas perbuatannya sendiri; bebas dari kejahatan fitnah; hak atas bantuan; dan mendapatkan perlakukan yang sama dari Negara". Abul A'la Al-Maududi, *Khilafah dan Kerajaan: Konsep Pemerintahan Islam serta Studi Kritis terhadap Kerajaan Bani Umayyah dan bani Abbas*, Cetakan I, Karisma, Bandung, 2007, hlm. 70-74.

[494] Muhammad 'Imaduddin 'Abdulrahim, *Islam Sistem Nilai Terpadu*, Gema Insani Press, Jakarta, 2002, hlm. 8.

[495] *Ibidem.*

[496] Hadits Riwayat Jabir dalam Musnad, Al-Qodho'i Juz 2, hlm. 223.

secara proporsional, tepat, dan benar. Untuk melihat hal ini, perlu dikaitkan dengan kehidupan abadi nanti.[497]

Untuk menuju kehidupan abadi, manusia dihadapkan pada dua pilihan jalan, *syar* dan *khoir*. Ujung kedua jalan itu sudah jelas, neraka dan surga. Tidak ada jalan alternatif yang berada di antara *syar* dan *khoir*. Karena pilihannya hitam putih, maka jalan mana yang dipilih, akan menentukan apakah manusia itu bermanfaat atau tidak bermanfaat. Ketika jalan *syar* yang menjadi pilihannya, dapat dipastikan manusia itu tidak memberi manfaat apa pun, baik bagi dirinya maupun bagi orang lain. Tapi ketika jalan *khoir* yang jadi pilihannya, dapat dipastikan manusia itu akan berusaha memberi manfaat, paling tidak untuk dirinya sendiri.

Begitu pula, ketika hak kemerdekaan ini dikaitkan dengan hak-hak kenegaraan, seperti pemilu. Asas luber-jurdil dalam pemilu, hanya bermanfaat positif, jika dijalankan oleh mereka yang dalam dirinya ada kemerdekaan. Ada manfaat negatif yang akan dipetik dari mereka yang tidak menyadari ada kemerdekaan pada dirinya dalam merealisasikan asas pemilu, yaitu *"money politics"*. Manfaatnya hanya untuk dirinya memperoleh uang suap, dalam waktu yang sesaat. Tapi bagi kehidupan sosial kenegaraan, *money politics* memiliki bahaya yang amat sangat dahsyat. *Money politics* akan membunuh karakter bangsa, akan mendorong maraknya kejahatan korupsi, kolusi, dan nepotisme,

---

[497] *"Walal akhirotu khoirullaka minal ula"* (kehidupan akhirat lebih baik dari pada kehidupan dunia. Qur'an Surat Ad-Dhuha (Q.S. 93:4). *"Famayya'mal mitsqola dzarrotin khoiroyyaroh, wamayya'mal mitsqola dzarrotin sharroyyaroh"* (Barangsiapa yang mengerjakan kebaikan sebesar dzarah pun, niscaya dia akan melihat (balasan) nya, dan barang siapa mengerjakan keburukan sebesar dzarah pun, niscaya dia akan melihat (balasan) nya pula. Qur'an Surat Az-Zalzalah (Q.S. 99:7-8). Tiga firman Allah di kedua Surat di atas, hanya akan memberi manfaat kepada manusia yang pada dirinya memiliki kemerdekaan. Tanpa menyadari ada kemerdekaan, dia tidak tahu apa yang harus dilakukan, dan tidak tahu apa yang akan dia dapatkan.

yang ujungnya menghancurkan tatanan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara. Negara akan dipimpin oleh mereka yang tidak memiliki tanggung jawab. Mereka duduk dalam kekuasaan semata-mata karena formal mendapatkan dukungan rakyat lewat pemilu. Maka ketika pengurus urusan negara sudah dilakukan oleh mereka yang bukan ahlinya, seperti karena membeli *(money politics)*, karena pengkhianatan (penipuan), perebutan (bukan karena alasan syar'i), perkoncoan (nepotisme), itu sudah masuk pada ruang yang disabdakan Rasulullah SAW., *"fantadiru syaah"*.[498] Namun begitu, penulis yakin, jalan ini bukan dan tidak akan dipilih oleh bangsa Indonesia. Untuk itu, sudah saatnya bangsa ini segera berbenah diri untuk persiapan menghadapi kehidupan yang lebih kompetitif lagi, untuk tetap menjadi pemenangnya.

Adapun jenis HAM non alamiah, adalah hak-hak yang secara kodrati memang dimiliki manusia, tapi untuk mendapatkannya memerlukan syarat-syarat limitatif yang umumnya ditentukan negara. Di antaranya, syarat menjadi warga negara dan sejumlah syarat lain yang mengikutinya, sekurang-kurangnya meliputi seperti: telah cukup umur; atau tidak sedang dicabut haknya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau karena putusan pengadilan yang berkekuatan tetap; tidak pernah melakukan pengkhianatan terhadap negara; dan syarat-syarat lainnya.

Barangkali hak-hak inilah yang lebih tepat dinyatakan berlaku universal. Semua negara secara universal akan memberikan hak-hak non alamiah ini, hanya kepada warga negaranya. Seperti nanti akan dijumpai dalam urian terkait dengan

---

[498] "Dalam hal suatu urusan sudah dilakukan oleh bukan ahlinya, tunggulah saat kehancurannya". Hadits riwayat Bukhori, Bab Man Saala I, tentang Imam, Juz 1, hlm. 21.

pertumbuhan dan perkembangan HAM, sejumnlah hak akan diakui ada pada manusia, jika manusia itu memiliki status warga negara.

3. Sejarah Pertumbuhan Hak Asasi Manusia

Barat mengkonsepsikan bahwa HAM itu mengalami pertumbuhan dan perkembangan seiring dengan perkembangan pemikiran manusia. Dalam berbagai literatur Barat, yang juga dikuti oleh penulis-penulis di belakangnya, baik sesama penulis Barat atau pun penulis Timur, pemikiran HAM selalu didekatkan dengan *Magna Charta* 1215.[499]

Tapi, mengawali pemikiran HAM Barat dari Magna Charta ini, tidak diterima oleh sejumlah pemikir HAM Barat lainnya.[500] Mereka berdalil, Magna Charta tidak menjamin dan memberikan hak apapun kepada masyarakat. Piagam itu hanyalah semacam perjanjian pembagian kekuasaan antara raja dan para *baron* (kaum bangsawan), yang isinya bahwa raja akan melindungi hak-hak para *baron,* dalam bentuk tidak akan mengeluarkan kebijakan kerajaan yang memberatkan para *baron.*[501] Mengenai perlindungan kepada rakyat, sama sekali tidak tercerminkan di dalamnya.

---

[499] Baharuddin Lopa, *op.cit.*, hlm. 2. Sementara menurut pandangan barat (Inggris), *Magna Charta* 1215 ini sebetulnya hanyalah merupakan kompromi pembagian kekuasaan antara Raja John dan kaum bangsawan Inggris. Namun disebut cikal bakal, karena dari sebagian isi pembagian kekuasaan itu kemudian dalam *Bill of Rights* 1689, dijadikan ketentuan yang melindungi hak-hak atau kebebasan dasar individu. Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia: Sejarah, Teori, dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*, Terjemahan A. Hadyana Pudjaatmaka, Cetakan pertama, Grafiti, Jakarta, 1994, hlm. 2.

[500] Scott Davidson seperti halnya Weston, Henkin, Tay, dan Szabo, menyatakan keliru mengawali perhatian Barat terhadap HAM dari Magna Charta. Yang benar adalah dari piagam khusus tentang HAM, yaitu *Bill of Rights*. Scott Davidson, *op.cit.*, hlm. 2, 253.

[501] Umumnya, hal-hal ini menyangkut pajak dan tentara. Seperti diketahui, kehidupan dan kelangsungan hidup kerajaan pada waktu itu, adalah sokongan para *baron* berupa pajak, atau mengirimkan tentara untuk berperang yang hasil ujungnya memperoleh harta pampasan perang, untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan kerajaan.

Namun demikian, *Magna Charta* tetap kontributif dalam rangka mengenali pemahaman Barat menyangkut HAM. Di antaranya, dengan *Magna Charta* lahir prinsip pembatasan kekuasaan, bahwa raja bukan lagi jabatan yang kebal hukum, melainkan setiap tindakannya harus dipertanggungjawabkan secara hukum kepada parlemen. Pembatasan ini kemudian melahirkan doktrin, bahwa "semua manusia sama di depan hukum *(equality before the law).*"

Sementara titimangsa awal yang diterima oleh sebagian besar pemikir HAM Barat, adalah piagam resmi hak asasi manusia yang dimuat dalam *Bill of Rights,* 1689.[502] Dalam *Bill of Rights* ini, dikukuhkan prinsip persamaan, sebagai dasar untuk tegaknya hak kebebasan dan kemerdekaan. Dikatakan, mustahil kebebasan dan kemerdekaan sebagai dasar HAM akan terwujud dalam kehidupan manusia, jika tidak ada hak persamaan di antara sesama manusia.[503]

Sejak saat itu, berturut-turut lahir konsep terkait HAM, yakni ajaran trias politika John Locke di Inggris lewat buku terkenalnya *Two Treatises on Civil Government* (1690),[504] Montesquieu di Perancis lewat karyanya *L Esprit des Loi– The Sipirit of Law* (1748),[505] dan Jean Jacques Rousseau tentang kontrak sosial *(the social contract)* 1762,[506] sebagai perwujudan nyata adanya persamaan, kebebasan, dan kemerdekaan. Disusul kemudian dengan *Declaration of Independence* Amerika Serikat, 1787.

---

[502] Asal-usul *Bill of Rights* sendiri adalah *"An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Setting the Succession of the Crown"* (Akta Deklarasi Hak dan Kebebasan Kawula dan tata Cara Suksesi Raja). Akta ini merupakan hasil perjuangan parlemen melawan pemerintahan raja-raja wangsa Stuart yang memerintah secara sewenang-wenang yang terjadi pada abad ke-17. *Ibidem.*

[503] Baharuddin Lopa, *op.cit.*, hlm. 3.

[504] J.J. Von Schmid, *op.cit.*, hlm. 148

[505] *Ibid,* hlm. 169

[506] Jean Jaques Rousseau. op.cit.. hlm. xiii.

Berdasarkan kenyataan itu, jelas bahwa secara faktual dan tidak dapat dibantah, kalau Barat memikirkan tentang HAM itu baru terjadi di akhir abad ke-17 atau tepatnya baru 327 tahun yang lalu. Bahkan ada yang lebih ekstrim lagi, bahwa memahami HAM itu, tidak dalam tataran sejarah dan konsep, tapi justeru harus melalui hal-hal yang bersifat kenyataan dan berkaitan dengan keadaan saat ini. C. de Rover[507] misalnya, menyatakan bahwa perhatian Barat secara sungguh-sungguh tentang pentingnya perlindungan HAM yang terjadi hari ini, itu akibat dari terjadinya Perang Dunia Pertama. Sebelum itu, perhatian Barat tentang HAM berada pada posisi status quo. Artinya, baru sekitar 97 tahun yang lalu.

Sementara setelah Perang Dunia Pertama (PD-I), tuntutan perlindungan HAM secara internasional dan universal menjadi penting, karena akibat-akibatnya menimbulkan dampak traumatik mendalam dan berkepanjangan yang diderita umat manusia, dan ketakutan manusia pada umumnya yang notabene tidak memiliki urusan apapun dalam kancah PD-I itu.[508]

Seperti diketahui, PD-I ini diakhiri dengan ditandatangani perjanjian Versailles pada Konferensi Perdamaian Paris 1919. Sebagai realisasi pengakhirannya, dibentuk lembaga internasional bernama Liga Bangsa-Bangsa (LBB) dan Badan Perburuhan Internasional *(International Labour Organization-*ILO*)*. Tujuan utama pembentukan kedua badan internasional ini, adalah "menggalakan kerjasama internasional dan untuk mencapai perdamaian dan keamanan internasional".[509] Hasilnya, LBB ini juga gagal bekerja sesuai dengan

---

[507] C. de Rover, *To Serve & To Protect: Acuan Universal Penegakan HAM*, RajaGrafindo Persada, Cetakan Pertama, Jakarta, 2000, hlm. 49.

[508] *Ibidem.*

[509] *Ibidem.*

tugasnya, terutama mencegah terjadinya Perang Dunia Kedua. Karena tidak berhasil mencegah dan PD-II terjadi juga, akhirnya pada tanggal 18 April 1946 LBB dibubarkan, setelah sebelumnya pada tanggal 24 Oktober 1945, dunia membentuk Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).[510]

Pada dasarnya, tujuan utama didirikan PBB dan LBB sama, yaitu menciptakan kerjasama internasional dalam rangka perdamaian dan keamanan internasional dan nasional masing-masing negara anggota. Setelah berakhir PD-II, 14 Agustus 1945, kebutuhan perlindungan HAM menjadi tidak dapat ditawar lagi, terutama karena traumatik yang dirasakan masyarakat. Karena tuntutan perlindungan HAM menjadi sangat urgen, maka pada akhirnya pada 10 Desember 1948, PBB secara resmi mendeklarasikan Piagam Umum Hak Asasi Manusia Sedunia *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR).

Sementara mengenai Islam, yang oleh Barat selalu dianggap sebagai agama yang miskin dengan konsep HAM, justeru lebih nyata memiliki perhatian, sekaligus telah melakukannya. Islam adalah agama atau *dien* yang sarat dan lengkap dengan muatan HAM. Lebih dari itu, HAM bukan hanya konsep tapi sudah diterapkan dalam kenyataan kehidupan manusia lebih dari 1.400 tahun yang lalu. Atau lebih dari 600 tahun sebelum lahir peradaban Barat yang baru dimulai sekitar abad ke-13. Artinya, Islam sangat komitmen dan konsekwen dengan pengakuan dan perlindungan HAM. Bagi Islam, HAM adalah instrumen pokok dan fundamental kemanusiaan yang harus dihormati dan dijunjung tinggi, kapan pun dan dalam keadaan apapun.

---

[510] *Ibidem*.

Peristiwa yang paling nyata komitmen Islam terhadap HAM, adalah mengangkat derajat kaum perempuan[511] dari kehinaan yang dipertontonkan kaum jahiliyyah,[512] sekaligus proklamasi Islam sebagai dien penyempurna.[513] Karena itu, seandainya benar di Barat ada pengakuan dan perlindungan HAM, maka dapat dipastikan itu merupakan kelanjutan dari keberadaan dan praktik perlindungan HAM dalam Islam. Kemuliaan dien Islam tentang HAM, adalah pengakuan bahwa setiap manusia tidak dilihat dari sisi etnis, golongan, bangsa, termasuk ciri-ciri fisik lainnya, melainkan semata-mata karena standar ketaqwaan manusia

---

[511] Meski sudah ada risalah langit berupa Kitab Injil yang diturunkan kepada Nabi Isa Almasih, sebagai Nabi dan Rasul yang wajib diimani oleh ummat Islam, tapi kehidupan sosial yang terjadi justeru mempraktikan kehidupan jahiliyah. Malah kejahiliyahan itu, kemudian diadopsi sebagai praktik dan mitos dalam budaya China klasik yang menyatakan bahwa perempuan itu, bukanlah jenis makhluq manusia. Lihat Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an, Tafsir Maudu'I atas Pelbagai Persoalan Umat*, Mizan, Bandung, 1998, Cetakan VIII, hlm. 296-297.

[512] Salah satu praktik jahiliyyah pada waktu itu adalah tidak adanya tempat bagi kaum perempuan untuk hidup. Rata-rata bayi yang dilahirkan berjenis perempuan, akan diakhiri hidupnya pada waktu itu juga. Karena itu, diakui atau tidak, era jahiliyyah yang terjadi dan berada dalam rezim agama langit Nasrani di bawah tuntunan Nabi Isa Al-Masih dengan kitab Injilnya, dan rezim agama langit Yahudi di bawah tuntunan Nabi Musa as. dengan kitab Tauratnya. Karena itu, tidak keliru kalau juga dikatakan bahwa kedzaliman-kedzaliman terhadap hak-hak kemanusiaan, khususnya kaum perempuan, merupakan warisan dan praktik dari kedua rezim agama langit tersebut. Namun uraian tersebut bukan dimaksudkan untuk menyatakan bahwa kedua agama langit itu, mengajarkan dan melegalkan kedzaliman terhadap hak-hak kemanusiaan. Itu terjadi semata-mata karena kedzaliman para pengikutnya, karena dengan sengaja menginkari kebenaran ajaran dari kedua kitab tersebut.

[513] Tanda kelahiran risalah langit terakhir, dijumpai dalam Surat Al-'Alaq [Q.S. 96 : 1-5]. Risalah ini terjadi pada tahun 611M, ketika Allah mengirimkan wakyu pertama tersebut, kepada Nabi Muhammad SAW sekaligus sebagai bentuk pelantikannya sebagai Rasul Allah. Proklamasi ini sekaligus menandakan bahwa umat Islam wajib memiliki ilmu pengetahuan yang luas dan jauh. 5 ayat pertama Al-'Alaq ini, adalah proklamasi intelektual dan nalar bagi umat Islam. Lihat Herman Suwardi, *Tauhidullah*. Di samping itu, Islam sebagai agama penyempurna dapat dibaca dalam al-Qur'an Surat Almaidah (Q.S. 5:3). Dalam firman tersebut Allah menjelaskan, bahwa Islam adalah agama penyempurna dari seluruh agama langit sebelumnya. Dalam hemat penulis, makna penyempurna berada pada bangunan segi lima sama sisi, yaitu: *pertama*, agama ini pada dirinya sendiri adalah agama yang sempurna; *kedua*, sebagai agama sempurna, agama ini sesuai dan sangat menjunjung tinggi fitrah manusia; *ketiga*, agama ini memuat hal-hal baru yang belum pernah diturunkan sebelumnya, karena belum ada manusia yang memerlukan bimbingannya; *keempat*, agama ini menghapuskan risalah-risalah agama langit terdahulu yang bertentangan dengan kesempurnaan dirinya dan fitrah manusia; dan *kelima*, agama ini adalah fitrah bagi seluruh manusia dan seluruh makhluq yang bukan manusia, *Wama arsalnaka illa rahmatan lil alamin*.

kepada Allah SWT,[514] sebagai satu-satunya standar yang sangat obyektif, benar, dan adil.[515]

Untuk itu, paling tidak ada dua perbedaan mendasar antara Islam dengan Barat menyangkut HAM, yaitu: sifat keberlakuan atau penerapan HAM; dan menyangkut pertumbuhan dan perkembangan HAM. Keduanya diukur dengan standar subyektifitas, yang berupa: *Pertama,* menyangkut sifat keberlakuan dalam penerapan HAM. Barat mengkonsepsikan bahwa HAM adalah hak milik yang bersifat universal. Di mana pun saja, HAM harus dipahami dan berlaku sama.[516] Sifat universal ini ditentukan sangat subyektif, bertentangan dengan kenyataan dan kebutuhan masyarakat.[517] *Kedua*, mengenai pertumbuhan dan perkembangan HAM. Barat membedakan ke dalam jenis-jenis HAM berdasarkan generasi. Konsep pemikiran Barat tentang HAM, mengikuti gagasan Karel Vasak bahwa HAM tumbuh dan berkembang berdasarkan slogan kebebasan, persamaan, dan

---

[514] Lihat, perhatikan, baca, selanjutnya tafakuri Surat Al-Hujurot [Q.S., 49:13]. Sesungguhnya manusia yang paling mulia di atara banyak manusia (laki-laki, perempuah, bangsa, dan suku yang ada), hanyalah mereka yang paling bertaqwa kepada-NYA.

[515] Sifat universal HAM dalam konsep Barat, ditentukan menurut standar Barat. Berbeda dengan cara Barat memahami HAM, sama artinya dengan tidak memiliki pemahaman tentang HAM. Ini suatu keadaan yang tidak mungkin terjadi. Karena itu, ketika banyak kebijakan Barat yang dirasakan merugikan Indonesia karena tidak menggunkan standar HAM mereka (subyektif), menggambarkan bahwa standar HAM yang ditetapkan menurut ukuran kepentingannya, bukan karena rasa kebersamaannya. Standar yang jelas-jelas menggambarkan ketidakbenaran dan ketidakadilan. Namun begitu, untuk hal ini penulis pahami bahwa sampai kapan pun, *"walan tardlo ankal yahudu wala nashoro, hatta tatabi'a milaatahum"*. Tidak akan pernah ridlo mereka yahudi dan nasrani kepada umat Islam, sampai umat Islam mengikuti tradisi (milah) dan keinginan mereka. al-Quran Surat Al-Baqoroh (Q.S. 2: 120).

[516] Istilah "universal" dalam memahami HAM lebih fokus pada tataran implementasi. Lihat pertimbangan lima dan enam dari *Universal Declaration of Human Rights*. Di situ dimaknakan, bahwa universalitas HAM itu berlaku sama di mana pun saja.

[517] Universalitas HAM yang paling nyata adalah partikularistik. Tidak ada yang universal "asli", sehingga lebih tepat disebut "universal partikularistik", yakni penerapan HAM itu tunduk dan didasarkan pada sistem nilai sosial dan budaya masyarakat masing-masing. Lihat Muladi, "Penegakan Hak Asasi Manusia dalam Hukum Positif Indonesia", dalam KOMNAS HAM, *Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Budaya Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1977, hlm. 81. Lihat pula Bagir Manan (Ed.), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 116.

persaudaraan. Ketiga slogan tersebut menggambarkan jenis-jenis generasi HAM yang ada dan muncul kemudian mewakili generasinya.[518]

Berdasarkan argumentasi tersebut, maka HAM *generasi pertama* lahir atas dasar "kebebasan", diwakili oleh hak sipil dan politik, dan hak individu untuk bebas dari tindakan sewenang-wenang penguasa; HAM *generasi kedua*, lahir atas dasar "persamaan", diwakili oleh hak-hak ekonomi, sosial, budaya, hak yang menjamin bahwa setiap warga negara mampu mengembangkan kemampuannya secara maksimal; dan HAM *generasi ketiga* lahir atas dasar "persaudaraan", diwakili oleh hak-hak solidaritas.[519] Khusus untuk HAM generasi ketiga ini, hanya akan menjadi kenyataan, jika terbangun jalinan kerjasama internasional. Itu demikian, karena hak-hak ini tidak berdiri sendiri-sendiri dalam mewujudkannya, melainkan harus dengan cara bekerjasama di antara berbagai bangsa yang ada d dunia. Artinya pula, bahwa hak-hak itu tidak akan pernah terwujud, jika hanya didasarkan pada kebijakan konstitusionai suatu negara.[520]

Pembedaan jenis-jenis HAM berdasarkan perkembangan generasi ini, jelas menunjukkan perbedaan pemahaman HAM menurut Islam. Dalam Islam, ketiga dasar HAM "kebebasan, persamaan, dan persaudaraan" ini, merupakan satu kesatuan generasi, yaitu generasi kelahiran makhluk sebagai manusia. Setiap kelahiran manusia, akan disertai dengan sejumlah hak yang melekat dengan

---

[518] Scott Davidson, *op.cit.*, hlm. 8.

[519] Dalam referensi barat, hak generasi ketiga ini meliputi: "hak atas penetuan nasib sendiri; hak atas pembangunan ekonomi dan sosial; hak untuk berpartisipasi dan memperoleh manfaat dari dalamnya; hak atas perdamaian; hak atas lingkungan hidup yang sehat; dan hak atas bantuan kemanusiaan". Hak-hak ini baru lahir antara sepertiga pertama sampai dengan pertengan abad ke-20. Tepatnya pasca perang dunia ke-II, ketika barat menetapkan piagam UDHR tahun 1949. Namun begitu, ternyata UDHR juga memuat ulang seluruh HAM dari ketiga generasi yang ada. *Ibid*, hlm. 61-62.

[520] *Ibid*, hlm. 8-9, 62.

sendirinya, baik hak yang bersifat alamiah maupun hak yang tidak bersifat alamiah. Seluruh hak yang lahir dengan dasar generasi-generasi di atas, termasuk ketiga dasar generasinya pun, lahir bersamaan dengan kelahiran manusia. Hal itu demikian, karena dalam pandangan Islam hak-hak itu melekat secara inheren.

Kalau pun kemudian ada jeda antara "kepemilikan"[521] dan penerapan, itu hanya soal waktu terpenuhinya prasyarat yang ditentukan. Misalnya hak politik, hak sosial ekonomi, hak budaya, dan hak-hak sejenis lainnya. Itu semua baru akan dinikmati warga negara, jika telah cukup umur untuk melakukan atau tidak melakukannya. Dapat melakukan, karena tidak sedang dicabut haknya untuk melakukan. Sementara menjadi tidak dapat melakukan, karena dilarang oleh undang-undang untuk melakukannya.[522]

Karena itu, hak-hak yang dinyatakan mewakili suatu generasi, seperti hak yang lahir atas dasar "persaudaraan", yang berupa hak atas bantuan kemanusiaan, Al-Qur'an dengan tegas menyatakan bahwa hak ini merupakan hak dasariah yang lahir secara bersamaan dengan keseluruhan hak lainnya.[523] Begitu pula dengan hak untuk hidup dalam lingkungan yang bersih dan sehat. Al-Qur'an dengan tegas menyatakan bahwa bumi adalah sumber kemakmuran bagi kehidupan manusia.

---

[521] Dalam Islam tidak dikenal hak milik atas HAM. Pemilik HAM dalam Islam adalah tunggal, yaitu Allah SWT. Manusia hanya mendapatkan hak untuk sekedar "hak guna pakai", sesuai dengan firmannya: *"wama kholaqtul Jinna wal Insan, Illa liya'budun"*. al-Qur'an Surat al-Dzariyat (Q.S. 51:56).

[522] Pembatasan dengan UU ini, menunjukkan bahwa hal-hal obyektiflah yang mendasari pembatasan hak seseorang, bukan hal-hal subyektif yang terkesan adanya kesewenang-wenangan dalam membatasi hak seseorang. Prinsip ini sejalan dengan al-Qur'an dan Islam, bahwa setiap tindakan harus melahirkan keadilan, dan itu hanya akan terwujud, jika melakukan tindakannya itu selalu atas dasar nilai-nilai obyektifitas yang ada.

[523] Perhatikan Al-Qur'an Surat Adz-Dzaariyaat [Q.S. 59:19], Allah berfirman: "Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang tidak memiliki apa-apa, untuk dipenuhi kebutuhan dan keperluan hidup mereka". Lihat juga Surat Al-Insaan [Q.S. 76:8] "Dan mereka memberikan makanan yang disukainya kepada orang miskin, anak yatim, dan orang yang ditawan".

Tapi dalam mengolah bumi, tidak boleh dengan cara merusak, karena itu akan merusak lingkungan hidup dan sekaligus akan merusak tatanan kehidupan manusia itu sendiri.[524]

Belum lagi, ketika diketahui ternyata bahwa hak-hak itu tidak berdiri sendiri, tapi harus dijalankan berbarengan dengan KAM dan TAM. Makin tampak bahwa HAM bukanlah sesuatu yang dapat dengan leluasa diterapkan, sehingga cenderung disalahgunakan atau disalahartikan atau bahkan disalahtujuankan. Dalam penerapan HAM ada KAM dan TAM sebagai instrumen pengendali, ketika seseorang melaksanakan haknya. Artinya, ketika seseorang merasa memiliki hak, maka untuk menjalankan haknya, terlebih dahulu perlu mempertanyakan kepada dirinya tentang kewajiban dan tanggungjawab yang mungkin timbul akibat melaksanakan haknya. Inilah idealitas kepemilikan dan pelaksanaan HAM yang seharusnya selalu mempertimbangkan KAM dan TAM.[525]

Untuk mempermudah analisis selanjutnya, perlu terlebih dahulu dibahas pengertian dan makna kewajiban dan tanggung jawab itu. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) terbitan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, memberikan tiga makna terkait frasa kewajiban, yaitu: **a.** "sesuatu" yang diwajibkan; **b.** sesuatu yang harus dilaksanakan, keharusan, pekerjaan, tugas;

---

[524] Allah berfirman, "Janganlah kalian rusak alam ini, setelah aku memperbaikinya". Lihat Al-Qur'an Surat Al-'Araf (Q.S. 7:56, 85).

[525] Dalam hubungan ini dinyatakan dengan tegas oleh Usep Ranawijaya, bahwa tidak ada satupun urusan yang dapat dilepaskan dari kewajiban bertanggungjawab, apalagi urusan negara. Artinya, melaksnakan hak pun merupakan sesuatu yang harus disertai dengan rasa tanggung jawab. Dalam kehidupan negara, tanggung jawab terdekatnya adalah kepada warga negara. Dalam keseleuruhan kehidupan, jauhnya dengan segala kepastiannya, adalah kepada Allah SWT. sebagai pemilik seluruh hak yang ada pada manusia. Inilah yang disabdakan Rasulullah SAW. bahwa "setiap kalian adalah pemimpin dan setiap pemimpin akan dimintai pertanggungjawabannya di hadapan Allah SWT.".

dan **c.** *huk.*, "tugas menurut hukum". Makna asasinya, kewajiban itu merupakan sesuatu yang harus dilaksanakan, tidak boleh tidak dilaksanakan.

Sementara frasa tanggung jawab diberikan dua makna, yaitu: **a.** keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, boleh dipersalahkan, diperkarakan dsb.); **b.** *huk.*, fungsi menerima pembebanan, sebagai akibat sikap tindak sendiri atau pihak lain.

Adapun menurut doktrin ilmu hukum, Notonagoro mengartikan kewajiban sebagai "beban untuk memberikan sesuatu yang semestinya diberikan hanya oleh pihak tertentu, tidak dapat dilakukan oleh pihak lain manapun, atau yang pada prinsipnya dapat dituntut secara paksa oleh yang berkepentingan". Sementara tanggung jawab adalah beban yang harus dipenuhi kepada pihak lain, sebagai akibat melakukan sesuatu tindakan.[526]

Keadaan itu berlaku pula untuk melihat pelaksanaan HAM di bidang politik. Pemilu berdasarkan undang-undang yang mengaturnya, merupakan hak warga negara. Berdasarkan kaidah tata bahasa Indonesia, hak diartikan wewenang dan fungsi yang melakukan atau tidak melakukannya, bersifat pilihan atau fakultatif.[527] Artinya, dilakukan atau tidak dilakukan, mengandung akibat hukum yang sama.

Keadaan itu tampak jelas dalam praktik pemilu. Dari setiap pemilu yang terselenggara, selalu terdapat kelompok masyarakat yang golput. Adanya kelompok "golput", membuktikan bahwa memberi suara dalam pemilu adalah hak. Karena itu, mereka berkeyakinan tidak akan ada tuntutan hukum apapun

---

[526] Notonagoro,
[527] *Infra*, catatan kaki No. 511, hlm. 191.

kepada mereka yang golput. Masalahnya, tepatkah untuk menyatakan bahwa memilih dalam pemilu itu sebagai hak yang fakultatif dalam melakukannya.

Dalam uraian sebelumnya telah disinggung bahwa HAM itu memiliki saudara kembar KAM dan TAM yang berfungsi sebagai instrumen pengendali. Maksudnya, meskipun HAM itu merupakan suatu hak yang fleksibel dan fakultatif, tapi untuk masalah pemilu dalam hubungan warga negara dengan negara, menjadi kurang bahkan tidak tepat untuk mengkategori hak memilih hanya sebagai fakultatif.

Demokrasi sebagai corak pemerintahan yang menggambarkan adanya hubungan timbal balik antara warga negara dengan negara, mengharuskan warga negara memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap negara dan dengan pemerintahan. Salah satu kewajiban dan tanggung jawab terkait pemerintahan, adalah proses pembentukan dan penyelenggaraannya. Sebagai negara demokrasi, seperti dinyatakan Dahlan Thaib, rakyat itu hulu sekaligus muaranya.[528] Karena rakyat hulu dan muaranya, maka menjadi sebuah keniscayaan jika kegiatan pemilu yang melibatkan dirinya, adalah HAM, KAM, dan TAM yang diselenggarakan secara sinergis dan sekaligus.[529] Artinya, HAM, KAM, dan TAM adalah hulu dan muaranya kedaulatan rakyat.

Karena demikian, maka keterlibatan rakyat dalam pemilu dengan menjalankan HAM, KAM, dan TAM, merupakan suatu mekansime yang dilukiskan oleh David Held, Johnt Stuart Mill, Jean Jacques Rousseau, Hayek, dan Stuart Mill Jr., yaitu keterlibatannya dalam bentuk partisipasi, kompetisi, dan

---

[528] *Infra*, catatan kaki No.30, hlm. 6.

[529] HAM, KAM, dan TAM adalah aktivitas politik yang harus dikerjakan dalam satu nafas. Dede Rosyada, HAM, ..., *op.cit.*, hlm. 201.

kebebasan.[530] Namun dalam mempraktikkannya, masih memerlukan instrument lain, berupa kedewasaan masyarakat pemilih dalam memilih dan sikap kedewasaan politik dari institusi parpol dan para calon wakil rakyat yang diikutsert berkompetisi dalam pemilu.[531]

4. Hak Asasi Manusia dan Pemilihan Umum

Dari sisi pertumbuhan dan perkembangan HAM, masalah pemilu masuk ke dalam ranah politik dan bersifat individual. Artinya, pemilu berada dalam kategori HAM generasi pertama, yang dilahirkan atas dasar slogan "kebebasan", yaitu hak sipil dan politik. Karena itu, pemilu hanya dapat terselenggara jika terdapat dan ada ruang bebas bagi warga negara untuk bebas menentukan pilihan, bebas berorganisasi, dan bebas berkehendak. Keadaan itu sejalan dengan prasyarat demokrasi yang menentukan harus ada pemilihan umum yang dilakukan secara bebas. Untuk Indonesia, bebas itu telah ditetapkan sebagai salah satu asas dalam menyelenggarakan pemilu. Maksudnya bahwa, kehendak kedaulatan rakyat tidak dapat dipaksakan di bawah pengaruh negatif seperti tekanan baik psikis maupun psikologis, intimidasi, atau berbentuk iming-iming berupa *money politics* seperti terjadi dalam seluruh jenis pemilu yang terselenggara.[532]

---

[530] David Held, *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1987, hlm. 27. John Markoff, op.cit., hlm. 17.

[531] Dalam sistem pemilu Indonesia, yang berkompetisi itu adalah parpol, bukan calon. Tapi karena ada pergeseran dari sistem proporsional stelsel daftar tertutup ke stelsel daftar terbuka, muali pemilu 2004 yang lalu, parpol dan calon sama-sama berkompitisi, meskipun tidak sepenuhnya. Hal itu karena ujung-ujungnya yang menentukan seseorang calon terpilih atau tidak terpilih, tetap ada pada keputusan pimpinan parpol yang bersangkutan.

[532] Banyak pendapat menyatakan, bahwa praktik *money politics* itu terjadi dan dilakukan secara massif di semua jenis pemilu yang terselenggara dan di semua tingkatan pemerintahan yang ada. Ternyata praktik ini tidak mengecualikan dalam pelaksanaan pilkades yang merupakan induk demokrasi Indonesia. Moh. Hatta, Demokrasi ..., *op.cit.*, hlm. 30. Demokrasi Kita: Pikiran-Pikiran ..., *op.cit.*, hlm. 113.

Pengaruh negatif dalam segala bentuknya itu, adalah bentuk-bentuk pemaksaan kekuasaan.[533] Akibatnya, kehendak kedaulatan rakyat menjadi tercemar dan tidak dijadikan pertimbangan dalam membuat keputusan politik, meskipun seluruh keputusan politik yang dibuat, dilakukan oleh mereka yang terpilih dalam pemilu yang bebas itu.

Keinginan kekuasaan itu muncul, karena dalam setiap perhelatan pemilu selalu terdapat orang-orang yang sedang terlibat dalam kekuasaan *(incumbent)*. Umumnya *incumbent* ini tidak akan pernah mau kehilangan kekuasaan, meskipun dilakukan dengan cara elegan melalui pemilu.[534] Karena tidak mau kehilangan kekuasaan, maka satu-satunya cara mempertahankannya adalah melalui tindakan negatif atau tindakan tidak patut.[535]

Karena itu, sebagai aktivitas politik, pemilu merupakan kegiatan politik. Mekanismenya, rakyat memilih orang-orang yang dianggap cakap untuk mewakili kepentingan rakyat pemilih (kedaulatan rakyat). Hakikatnya, kedaulatan rakyat itu adalah kehendak rakyat yang menentukan dalam negara. Karena itu, yang harus

---

[533] Dalam kamus politik, kekuasaan selalu diartikan sebagai "kemampuan untuk *memaksakan kehendak* dalam rangka mempengaruhi atau membentuk pihak lain menjadi terpengaruh dan bergantung pada pemilik kekuasaan". Dalam Ensiklopendi Indonesia Jilid 3 hlm. 1718-1719, kekuasaan diartikan sebagai: **a.** wewenang untuk *menindas* penentangan; dan **b.** pengaruh yang secara nyata-nyata *dipaksakan* untuk dilaksanakan. Dari ketiga pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa kekuasaan memang diartikan lebih praktis, yaitu keinginan untuk memaksakan kehendak kepada orang atau pihak lain, dengan tujuan agar orang atau pihak lain itu menjadi terpengaruh atau bahkan bergantung kepada pemilik kekuasaan. (kursif – penulis)

[534] Ada dua cara pokok melakukan pergantian kekuasaan, yaitu: cara otokratis dan cara demokratis. Cara otokratis maksudnya menjauhkan orang-orang yang memerintah dengan orang yang akan diperintah. Cara ini dapat dilakukan melalui: perebutan kekuasaan; turun temurun; kooptasi; dan/atau pengundian. Cara demokratis maksudnya, mendekatkan orang yang memerintah dengan yang diperintah, dalam arti yang menentukan pihak yang memerintah dilakukan oleh mereka yang akan diperintah. Maurice Duverger, Teori dan ..., *op.cit.*, hlm. 13-14. Satu catatan lain, bahwa dalam kamus politik atau kekuasaan, dinyatakan bahwa "tidak akan pernah ada orang yang secara suka rela menyerahkan kekuasaannya kepada orang lain". Itulah yang dijadikan kamus kekuasaan para *incumbent* saat ini.-, ikut kembali dalam pemilu semata-mata karena tidak mau atau takut kehilangan kekuasaan.

[535] Pada tataran tertentu, cara negatif itu sering pula disebut *"homo homini lupus"* menghaalkan segala cara untuk mencapai tujuan.

dijadikan kehendak negara adalah kehendak kedaulatan rakyat.[536] Meskipun ketentuan dalam UU pemilu yang ada, tidak secara tegas menyatakan bahwa "kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintahan, seperti dinyatakan UDHR, atau kekuasaan negara (K.RIS 1949 dan UUDS 1950), tapi makna hakikinya sama dengan kedaulatan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah/penguasa".[537]

Karena kedaulatan rakyat dinyatakan dalam pemilu yang dilakukan dan melibatkan sebagian besar rakyat Indonesia, maka pemilu menjadi sarana utama mewujudkan kedaulatan rakyat yang menjadi dasar dalam menentukan kekuasaan pemerintah dan kekuasaan negara. Namun demikian, pemilu dapat mencapai tujuannya di atas, jika terjamin dari pengaruh negatif dalam segala bentuk dan artikulasinya. Manipulasi, intimidasi, dan praktik *money politics*, adalah beberapa praktik yang menggeser makna pemilu sebagai implementasi kedaulatan rakyat.

Di samping menggeser makna pemilu karena pengaruh-pengaruh negatif di atas, juga praktik sosial dari masyarakat melakukan semacam "golput" atau menolak memberikan suara.[538] Keadaan ini merupakan praktik yang terus

---

[536] Pasal 21 ayat (3) UDHR, senada dengan ketentuan Pasal 35 UUDS 1950 dan Pasal 34 K.RIS 1949. Karena itu, terlepas apakah K.RIS 1949 atau UUDS 1950 yang mengutip ketentuan dari UDHR, tapi yang pasti maksudnya adalah sama, bahwa kekuasaan penguasa itu harus, wajib, dan mutlak merupakan cerminan dari keinginan kedaulatan rakyat.

[537] Inilah yang dinyatakan Khairul Fahmi, bahwa pemilu sebagai prinsip demokrasi prosedural untuk mewujudkan kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan, merupakan sarana menciptakan akuntabilitas wakil rakyat terpilih dalam negara dengan wilayah yang luas dan rakyat yang banyak atau negara bangsa *(nation state)*. Khairul Fahmi, *op.cit.*, hlm. 91-92.

[538] Sebetulnya perlu hati-hati untuk menyebut kelompok masyarakat tertentu yang tidak memberikan suara dalam pemilu. Ada tiga kemungkinan seseorang tidak memberikan suara pada pemilu, yaitu: *pertama* masuk kategori "golput", jika seseorang atau sekelompok orang warga negara memang terdaftar dalam DPT, tapi pada waktunya dengan sengaja tidak memberikan suara, baik dengan suara blanko atau suara tidak sah; *kedua*, banyaknya warga negara tidak berpartisipasi karena memang tidak terdaftar dalam DPT, dan meskipun sudah dilakukan terobosan dengan menggunakan identitas diri dengan KTP atau Paspor sebagaimana putusan MK Nomor ..., mereka tetap tidak memanfaatkan kesempatan tersebut; *ketiga*, terdaftar atau tidak terdaftar dalam DPT

berlanjut dari satu pemilu ke pemilu lainnya, dan bahkan secara kuantitatif cenderung meningkat.[539] Oleh karena itu, apabila dalam sebuah perhelatan pemilu masih terdapat kelompok masyarakat yang malah memilih golput, itu artinya pemahaman pemilu sebagai HAM, KAM, dan TAM, belum terinternalisasi sebagaimana mestinya.

Ditinjau dari sisi sejarah HAM, pemilu merupakan salah satu hak politik yang lahir sebagai HAM generasi pertama. Pemilu adalah bagian penting dari hak politik warga negara. Prinsip pemilu sebagai hak, tumbuh dan berkembang sampai sekarang. Sebagai hak asasi politik (HAM), warga negara berpandangan bahwa tidak menggunakan hak memilih dalam pemilu, adalah tindakan yang sah dan tidak bertentangan dengan hukum apapun yang ada dalam negara. Hal itu sesuai dengan pengertian hak sebagai sesuatu yang boleh digunakan atau boleh tidak digunakan. Perkembangan kemudian, bahwa di balik sebagai hak ada kewajiban. Artinya, hak itu tidak berhenti pada pengertian hak di atas, melainkan menjadi sesuatu yang wajib digunakan, karena terkait dengan kepentingan banyak orang

---

sebetulnya memang tidak tertarik untuk berpartisipasi, karena dari sekian pemilu yang telah terlaksana, para wakil terpilih tidak memiliki komitmen dengan kepentingan rakyat, melainkan lebih komitmen dengan kepentingan parpol pengusung. Kemungkinan ketiga ini penting diantisipasi secara seksama, karena sangat mungkin melahirkan kelompok masyarakat yang memang tidak peduli dengan urusan pemerintahan dan kenegaraan. Keadaan ini dapat dikategorikan sebagai ancaman bagi kelangsungan demokrasi. Antisipasi ini harus dilakukan oleh negara, pemerintah, parlemen, dan partai politik secara bersama-sama.

[539] Hasil lembaga survey Indonesia (LSI) sebagaimana dikutip oleh Suara Islam Edisi ke-147, menunjukkan ada kecenderungan peningkatan jumlah angka golput, sebagai berikut: Pemilu 1971, 6,67%; Pemilu 1977, 8,40%; Pemilu 1982, 8,53; Pemilu 1987, 8,69%; Pemilu 1992, 9,09%; Pemilu 1997, 9,42. Sementara pemilu di era Reformasi 1999, mencapai 10,21%; Pemilu 2004, 23,34%; dan 39,01% pada Pemilu 2009. http://www.dakwatuna.com/2014/04/08/49256/**fenomena-golput-dalam-penyelenggaraan-pemilu-di-indonesia-sebuah-korelasi-kajian-islam-terhadap-pemilu**/#axzz43OnxkDvX, diunduh, 15-03-2016. Di balik itu, terjadi penurunan jumlah golput pada Pemilu 2014, yaitu menjadi 24,89%. http://politik.news.viva.co.id/news/read/503322-**angka-golput-menurun-di-pemilu-2014**, 20-12-2015. Sementara, Pemilu 1955, tercatat suara golput sebanyak 12,34%. https://rachmatdunk.wordpress.com/2013/01/12/**golput-sebagai-bentuk-partisipasi-politik-kata-siapa**/, diunduh, 15-06-2015.

dalam organisasi negara. Karena itu, kemudian tumbuh keyakinan bahwa memberikan suara dalam pemilu, merupakan kewajiban asasi manusia (KAM) yang berkelindan dengan tanggung jawab asasi (TAM) setiap warga negara bagi kelangsungan negara. Artinya, ketika seseorang memiliki hak memilih, tapi kemudian tidak menggunakan hak memilihnya, itu sama dengan tidak memiliki tanggung jawab sebagai warga negara.[540]

Karena itu, menggeser pemilu sebagai bagian dari HAM, menjadi kewajiban dan tanggungjawab asasi, tidak hanya mengenai seseorang warga negara saja, tapi meluas menjadi kewajiban dan tanggung jawab asasi dari parpol, terutama dalam melakukan rekrutmen politik, untuk betul-betul merekrut mereka yang memiliki integritas dan tanggung jawab sebagai wakil rakyat. Hal ini akan memberi *outcomes* positif bagi wakil rakyat terpilih, yakni mampu melepaskan ikatan emosional dengan parpol pengusung, atau dengan koalisi yang sengaja dibentuk atas dasar kesamaan kepentingan politik, yang nyata-nyata telah merugikan rakyat pemilih. *Outcomes* tersebut akan menjadikan wakil terpilih sebagai wakil dari seluruh rakyat Indonesia, bukan wakil parpol atau wakil kepentingan koalisi.[541]

G. Perkembangan Ajaran Pemilihan Umum

Fokus uraian bagian ini meliputi: (a) pengertian pemilu; (b) gagasan pemilu; (c) perkembangan praktik pemilu; dan (d) sistem dan asas pemilu.

---

[540] F.L.H. Dessauvagie dk., *op.cit.*, hlm. 54-55.

[541] Sejak reformasi, seluruh pemilu yang terlaksana tidak pernah menghasilkan wakil rakyat Indonesia. Atau hanya melahirkan wakil partai koalisi dengan membentuk koalisi partai. Terakhir hasil pemilu tahun 2014, melahirkan dua koalisi besar: KIH (koalisi Indonesia Hebat) dan KMP (koalisi merah putih).

1. Pengertian

Secara kebahasaan, pemilu diartikan sebagai "sarana demokratis untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan, yakni kekuasaan negara yang terbentuk dari bawah menurut kehendak rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, yang sekaligus bertujuan untuk menegaskan adanya kedaulatan rakyat.[542] Sementara itu, Ensiklopedi Indonesia mengartikan pemilu sebagai "Pemberian suara yang diatur untuk memilih calon guna menduduki jabatan-jabatan tertentu".[543]

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, pemilu diartikan sebagai "sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara lngsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".[544]

Dari beberapa pengertian pemilu di atas, tampak bahwa esensi pemilu diletakan pada prinsip kedaulatan rakyat, demokrasi, badan perwakilan rakyat, wakil rakyat baik dalam badan legislatif maupun badan eksekutif.[545] Mekanisme pemilihan ini dilakukan dengan cara pemungutan suara yang diberikan langsung oleh warga negara atau anggota perkumpulan dan sebagainya, untuk memilih

---

[542] Siti Waridah, *Sejarah Nasional dan Umum*, Bumi Aksara, Yogyakarta, 2003, hlm. 7. Selanjutnya dikatakan pula bahwa pemilu merupakan prasyarat kedaulatan rakyat. Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia,* RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 264.

[543] *Ensiklopedi Indonesia*, Jilid 5, Ictiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1981, di bawah huruf P, halaman 2617.

[544] Pasal 1 angka 1, UU Nomor 22 tahun 2007. Pengertian ini senada di hamper seluruh UU Pemilu yang dimiliki Indonesia.

[545] Bunyamin Alamsyah, PEMILU ..., *op.cit.*,, hlm.34.

pengurus atau pejabatnya, termasuk di dalamnya proses pengambilan keputusan dalam organisasi tersebut.[546]

Setidak-tidaknya ada tiga fungsi dasar dibalik pengisian jabatan dengan pemilu, yaitu: (a) kontrol terhadap pejabat yang dipilih; (b) pembatasan masa jabatan dari pejabat yang dipilih; dan (c) representasi dengan beban mewujudkan gagasan-gagasan dan harapan dari para pemilih *(constituent)*.

Ketiga fungsi di atas, menegaskan bahwa pemilu mengandung prinsip pembentukan kekuasaan negara dari bawah *(buttom-up)*, sehingga para pejabat terpilih akan senantiasa berada dalam pengawasan masyarakat pemilih. Inilah yang kemudian mengkristal, bahwa pemilu merupakan mekanisme demokrasi dari dan oleh rakyat.

2. Gagasan Pemilihan Umum

Pada dasarnya pemilu diselenggarakan karena hendak mewujudkan cita-cita pemerintahan demokratis dalam negara bangsa *(nation state)*. Seperti telah berulang kali dikemukakan, pemilu ini merupakan saudara kembar demokrasi dan kedaulatan rakyat. Dalam ajaran kedaulatan rakyat, secara asasinya adalah pengakuan atas persamaan hak anggota warga negara. Karena itu, secara asasinya pula pemilu mengandung keharusan untuk diikuti oleh seluruh rakyat, kecuali bagi mereka yang secara hukum dikenakan larangan untuk menggunakan haknya.

Namun begitu, larangan ini tidak dalam rangka mengurangi prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat. Larangan bagi sebagian warga negara

---

[546] Ilham Gunawan dk., *Kamus Politik Dalam & Luar Negeri*, Restu Agung, Jakarta, 2003, di bawah kata "pemilihan sistem", hlm. 355.

menggunakan haknya dalam pemilu itu tetap dilakukan secara demokratis pula, karena larangannya sendiri ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat sendiri oleh rakyat secara demokratis. Karena itu, pembatasan atau larangan bagi sejumlah rakyat tertentu untuk tidak menggunakan haknya, tidak mengurangi makna pemilihan yang diikuti oleh umum. Prinsip pelarangannya tidak didasarkan pada membeda-bedakan keadaan seseorang baik karena dasar ekonomi, keturunan, pandangan politik, atau keyakinan yang dianut.[547]

Sebagai konsekwensi pemilu berada dalam koridor demokrasi dan kedaulatan rakyat atau *constitutional democracy*, maka esensi pemilu adalah memilih secara demokratis para penyelenggara negara tertentu. Karena itu, pemilu baik diselenggarakan secara langsung ataupun secara bertingkat,[548] semestinya selain menggambarkan adanya hubungan antara pemilih dengan yang dipilih, juga menyiratkan adanya kewajiban dari mereka yang dipilih untuk bertanggung jawab kepada pemilih. Ini hendak menegaskan bahwa tidak ada pemerintahan demokrasi yang tidak bertanggung jawab kepada pemilih.[549] Atau *"constitutional democracy"* –demikian dikatakan Herbert J. Spiro– *"is based upon the political responsibility of individual citizen"*.[550]

---

[547] Bagir Manan dk., "Mewujudkan Kedaulaan Rakyat Melalui Pemilihan Umum", dalam Bagir Manan, *ed.*, Kedaulatan ..., *op.cit.*, hlm. 59.

[548] Kedua model pemilian ini, di antaranya dianut Indonesia selama Orde Baru. Pemilihan langsung dilakukan untuk memilih DPR, DPRD I, dan DPRD II. Lihat UU Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum dan seluruh undang-undang perubahannya. Sementara pemilihan bertingkat dilakukan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Lihat Pasal 6 ayat (2) Jo. Tap Nomor II/MPR/1973 tentang Syarat dan Tata Cara Pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

[549] Belifante, *Beginselen van Nederland Staatsrecht*, druk, Samson, 1983, hlm. 21.

[550] Herbert J. Spiro, *Responsibility in Government: Theory and Practice*, Van Nostrand Reinhold Company, New York, 1969, hlm. 4. Usep Ranawidjaja, Hukum Tata ..., *op.cit.*, hlm. 125.

Namun demikian, meski antara kedaulatan rakyat, demokrasi, dan pemilu merupakan tiga saudara kembar, dalam tataran praktik tidak selamanya menunjukan adanya kesamaan penerapan di semua negara penganutnya. Tidak sedikit negara yang menganut ajaran kedaulatan rakyat, bahkan menyebutkan diri negara demokrasi, termasuk di dalamnya diselenggarakan pemilu, tapi hasilnya justeru pemerintahan yang otoriter, jauh dari rakyat. Bahkan apabila dipandang perlu demi memuluskan karir dan jalan politiknya, tidak segan-segan melawan kedaulatan rakyat. Dalil abadi politik menyatakan *"there is no permanent friends **but** interest"*, yang abadi dalam dalam politik, adalah kepentingan yaitu cara mempertahankan kepentingan politiknya itu.

Karena demikian, maka tidak perlu heran kalau dalam negara yang menganut ajaran kedaulatan rakyat, sekaligus dalam perjalanan pemerintahannya menyelenggarakan pemilu, tapi apa yang dilakukan para pemimpin yang dipilihnya, melawan kehendak rakyat yang berdaulat.[551] Itu dapat dilakukan dengan berbagai cara yang dianggap menguntungkan secara politik, misalnya sengaja memangkas hak-hak rakyat,[552] tidak tersedia alternatif saluran politik rakyat, ruang-ruang publik yang senatiasa dibatasai dan bahkan diawasi secara ketat, dan berbagai tindakan represif lainnya.

---

[551] Dalam hemat penulis, demokrasi itu adalah *"the rule of competition of life"*. Esensi dari kompetisi adalah "kesiapan untuk kalah". Hal ini terjadi karena dalam komptisi hanya akan ada satu pemenang. Bagaimana sikap yang kalah, di situlah diuji ada tidaknya demokrasi. Dalam hal terdapat ketidaksiapan menerima kekalahan, yang malah menampilkan cara-cara anarkhis untuk melampiaskan kekalahannya, itu tanda-tanda besar tentang tidak adanya kehidupan demokrasi. Atau setidak-tidaknya negara yang masih bayi dalam berdemokrasi. Indonesia dalam dekade awal reformasi dapat dikategorikan sebagai bayi demokrasi.

[552] Memangkas hak rakyat tidak sekedar diartikan memotong, tapi juga memperpanjang alur antara pusat-pusat kesejahteraan dengan masyarakat; atau bahkan secara individual *"official"* sengaja menyalahgunakan wewenang dengan berlindung di balik fungsi kelembagaan; mengelak ketika ditemui rakyat; termasuk tidak memiliki *sence of crises* akan penderitaan rakyat yang ada.

Menyangkut demokrasi dan kedaulatan rakyat misalnya. Di China secara menggelegar menyatakan diri sebagai negara dengan sebutan demokrasi rakyat. Tapi dalam praktik tentang apa yang disebut demokrasi rakyat, tidak mencerminkan adanya jaminan rakyat untuk hidup dalam kebebasannya sebagaimana di negara demokasi pada umumnya. Tidak ada alternatif bagi rakyat China dalam kehidupan partai politik.[553] Di China hanya diakomodasi melalui satu partai komunis. Keadaan itu menunjukan demokrasi rakyat China adalah otoriter.[554]

Berbagai gambaran di atas merupakan gejala umum negara demokrasi, sebagai konsekwensi demokrasi hanya dimaknai formal seremonial normatif, sebagaimana diatur konstitusi, dari pada dikaitkan dengan enensi dan manfaatnya bagi rakyat sebagaimana sebutannya sebagai pemerintahan rakyat.

Adapun esensialisasi demokrasi, tidak diletakan pada soal di suatu negara telah ada pemilu, bahkan diembel-embeli dengan sebutan dipilih langsung oleh rakyat, tapi apakah ujung dari pemilu itu menimbulkan kekeosan politik atau tidak. Banyak negara yang menyelenggarakan pemilu, bukan diakhiri dengan kesuksesan pembentukan pemerintahan yang sehat, pergantian pemerintahan

---

[553] Sampai hari ini di negeri China hanya ada satu Partai Kominis China, sehingga rakyat yang akan dan berminat dalam politik, itu harus masuk ke dalam partai itu. Secara teoretik, satu partai berarti tidak ada demokrasi. Dede Rosada dkk., Pendidikan Kewargaan ..., *op.cit.*, hlm. 116.

[554] Model pemerintahan otoriter, tidak selalu karena hanya ada satu partai politik. Indonesia di bawah rezim Orba yang secara formal memiliki 3 kekuatan sosial politik (PPP, GOLKAR, dan PDI), dengan disain khusus untuk GOLKAR tidak disebut sebagai partai politik (lihat UU Nomor 3 tahun 1973 Jo. UU Nomor 3 tahun 1985), ternyata setelah lengser melalui gerakan reformasi, diklaim sebagai pemerintahan otoriter. Bahkan lebih dari itu, dalam pandangan praktisi politik PDIP Arif Wibowo anggota DPR Komisi II, sebetulnya selama rezim orba tidak ada partai politik. Ketiga kekuatan sosial politik yang ada hanyalah sandiwara formal adanya demokrasi. Hal itu nampak dari keharusan dalam setiap pemilu memenangkan GOLKAR. Disampaikan Arif Wibowo "Partai Politik Masih Perlu Ga Sih? Mencari Akar Masalah dan Solusi Korupsi Politik", *Diskusi Politik*, PSKN-FH-UNPAD bekerjasama dengan Republika, Bandung, 18 Maret 2012.

secara damai dan berkeadaban, akseptabel, dan demokratis, tapi sebaliknya malah diakhiri dengan kekeosan politik.[555]

Di samping itu, esensi demokrasi sebetulnya dapat juga dilihat dari model penerimaan rakyat atas suatu tradisi pemerintahan yang sebetulnya secara kasat mata, tidak menunjukkan cara-cara demokrasi. Misalnya cara membentuk pemerintahan di kesultanan Nyayogyakarta Hadiningrat.

Secara administratif, sudah sejak zaman penjajahan kolonial sampai sekarang, Yogyakarta dikenal sebagai sebuah daerah provinsi,[556] yang dipimpin oleh seorang gubernur yang dipangku oleh sultan secara *"ex-officio"* dengan bertahta secara turun temurun. Artinya, kehadiran sultan memang tidak pernah dipilih oleh rakyat Yogyakarta. Tapi sekali hadir untuk satu kurun waktu turun temurun tertentu, rakyat Yogyakarta menerima dan mempertahankannya sebagai gubernur mereka yang sah dan harus dinyatakan sebagai pemimpin yang dilahirkan secara demokratis. Kenyataan ini tidak terbantahkan, karena memang tidak memiliki cacat demokrasi apapun, meskipun tidak pernah dipilih dalam pemilihan umum.

Berdasarkan kenyataan tersebut tampak bahwa demokrasi substantiflah yang diterapkan dalam pemerintahan Yogyakarta, karena ternyata gubernur

---

[555] Myanmar, Mesir, Irak, dan beberapa negara pemula demokrasi, mengalami hal seperti itu. Namun begitu, di negara yang telah cukup dewasa dari sisi usia pun, seperti Indonesia pada permulaan reformasi, juga mengalami kekeosan politik sebagai akibat perjalanan panjang demokrasi Pancasila di bawah rezim Orba yang mempraktikan otoritarianisme. Bahkan sampai hari ini pun, kekeosan politik masih menjadi ancaman bagi demokrasi Indonesia. Penadatanganan kesepakatan pemilu damai baik tingkat pusat ataupun pemilukada di antara para kandidat, adalah pertanda bahwa pemilu Indonesia belum aman dari ancaman kekeosan politik, yang tidak sedikit karena rekayasa elit politik dengan memanfaatkan gerakan di akar rumput. Keadaan ini sedikit banyak akan mengancam esensi kedaulatan rakyat demokrasi Indonesia sekarang dan ke depan.

[556] Status resmi sebagai daerah provinsi diperoleh Yogyakarta setelah keluar UU Nomor 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Lihat ketentuan Pasal 1 ayat (2). Di samping sebagai daerah provinsi, juga sebagai daerah istimewa.

mereka bukanlah pejabat yang dihasilkan dari pilihan rakyat sebagaimana dikehendaki Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Baru. Tapi penerimaan oleh rakyat Yogyakarta sebagai gubernurnya, merupakan bukti konkret bahwa sultan mereka hadir melalui mekanisme demokratis.

Itulah yang kemudian lahir sintesis demokrasi terkait dengan praktik pemilu, bahwa "sebaik-baik demokrasi yang dielaborasi dalam mekanisme pemilu, itu hanya bermakna jika responsibilitas masyarakat menunjukkan gejala positif dalam berperilaku politik. Sebaliknya, seburuk-buruk demokrasi yang dijelmakan dalam pemilu, akan nampak dari sikap apatisme masyarakat terhadap aspek kehidupan politik".[557]

Sintesa demokrasi dan pemilu di atas, mengingatkan rakyat dan mereka yang memperoleh kepercayaan rakyat untuk benar-benar menjalankan amanat kedaulatan rakyat. Apa yang terjadi dalam pola pemerintahan DIY yang dipimpin oleh pasangan sultan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pakualaman, yang tidak pernah dipilih rakyat tapi diterima rakyat sebagai pemimpinnya, membuktikan tentang adanya demokratisasi dalam bentuk responsibilitas positif dari masyarakat. Inilah yang kemudian disebut dengan demokrasi substantif.[558]

Dua sintesis demokrasi di atas, dapat diujisahihkan ke dalam perilaku masyarakat pasca pemilu yang kategoris mengikuti mekanisme demokrasi. Hasil uji sahihnya, dalam hal perilaku masyarakat cenderung responsif terhadap hasil pemilu, maka mekanisme pemilu yang terselenggara bersifat demokratis. Sebaliknya, dalam hal perilaku masyarakat cenderung apatis atau bahkan

557 Ferry Kurnia Rizkiyansah, Mengawal ..., *op.cit.*, hlm. 89.

558 Jeff Hayness menyatakan, demokrasi substantif merupakan praktik tertinggi pelaksanaan demokrasi, yang menempatkan seluruh segmen masyarakat untuk dapat benar-benar menempatkan kepentingannya dalam agenda politik negara.

memperlihatkan gelagat permusuhan dengan pemenang pemilu, itu menandakan bahwa mekanimse pemilu yang dilakukan kurang atau bahkan tidak demokratis.

Karena pemilu pada hakikatnya merupakan sebuah kompetisi, maka hasilnya hanya ada satu kemungkinan: menang atau kalah. Suatu pemilu akan dipandang demokratis, apabila tumbuh kesadaran politik kesiapan untuk kalah dari para kompetitor, meskipun kemungkinan besar kekalahan itu karena kecurangan atau bahkan penipuan.[559] Dalam suasana inilah, demokratis tidaknya sebuah praktik demokrasi dari pelaksanaan pemilu, teruji.[560]

Namun begitu, ukuran demokratis tidaknya suatu mekanisme dan cara menyelenggarakan pemilu di atas, juga harus dilihat secara *fairness,* yakni apakah sikap resistensi itu terjadi karena semata-mata kepentingan politik atau karena kenyataan kebutuhan masyarakat yang kurang atau bahkan tidak cukup terakomodasi. Kalau resistensinya karena kepentingan politik, itu tidak dapat dijadikan standar dalam mengukur demokratis tidaknya suatu mekanisme penyelenggaraan pemilu. Bahkan lebih kuat untuk disebut tidak demokratis. Sebaliknya, kalau resistensinya didasarkan karena hendak memenuhi kebutuhan masyarakat, maka pemilu yang terselenggara telah mencapai tujuannya, yakni pemilu menjadi benar-benar memiliki kedekatan erat dengan tujuan mewujudkan kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan. Hal itu karena adanya tuntutan bahwa

---

[559] Dengan melihat kehidupan politik praktis melalui penyelenggaraan pemilu zaman orde baru, Ferry Kurnia Rizkiyansyah melukiskan pemilu-pemilu itu hanyalah topeng demokrasi. Hal itu karena sistem pemilu didisain sedemikian rupa, agar pemilu selalu dimenangkan oleh partai pemerintah (Golkar) dengan perolehan suara mayoritas mutlak. Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi: Catatan Penyelenggaraan Pemilu 2004,* iDEA Publishing, Cetakan I, Bandung, 2007, hlm. 12, 19.

[560] Keterujian demokrasi seperti ini dapat dipelajari dalam kasus gugatan pasangan calon Presiden dari Partai Republik dalam pemilu Amerika Serikat tahun 2012, terkait kecurangan hasil pemilu di Negara Bagian Florida, tapi kemudian mencabut gugatan itu dengan alasan, akan bertentangan dengan konstitusi jika Presiden terpilih ditetapkan berdasarkan putusan hakim.

cara-cara pemilu ke depan harus dilakukan dengan memenuhi proses demokrasi dan menghasilkan pilihan rakyat yang demokratis.

3. Perkembangan Praktik Pemilihan Umum

Pemilu merupakan implementasi kedaulatan rakyat dalam corak demokrasi perwakilan. Seperti terungkap pada beberapa uraian terdahulu, pemilu merupakan gagasan membangun demokrasi dalam negara bangsa. Hal itu karena konsep demokrasi ideal, mensyaratkan negara harus kecil. Dalam konsep negara bangsa yang memiliki kompleksitas di berbagai sisinya, tidak mungkin lagi dapat menjalankan demokrsi secara langsung. Sebagai jalan tengah demokrasi, maka pilihan demokrasi perwakilan jauh lebih mendekati kenyataan, karena dapat dipastikan sebanyak-banyaknya rakyat *(government of the people, by the people, and to the people)*, terlibat dan berpartisipasi dalam pembentukan pemerintah yang akan memerintah dirinya.[561]

Memang agak berbeda dengan gagasan ideal demokrasi yang menghendaki keterlibatan rakyat dalam menentukan kebijakan pemerintahan itu terjadi setiap saat dan dilakukan secara langsung. Pada demokrasi perwakilan, ketertlibatan rakyat dalam menentukan kebijakan pemerintahan, pada umumnya dibatasi hanya terjadi satu kali selama suatu periode tertentu pemerintahan, yakni pada saat pembentukan pemerintahan.[562]

---

[561] Dede Rosyada dkk., Civic Education ..., *op.cit.* hlm. 111.

[562] Masa suatu pemerintahan umumnya sekitar lima tahunan (seperti Indomesia, Inggris, Malaysia, dan lainnya). Selebihnya ada yang 8 tahun (seperti di Philipina dan Perancis), atau 4 tahun (seperti di Amerika Serikat). Prinsipnya ada pembatasan mengenai suatu waktu tertentu, sekaligus pembatasan periodisasi. Pembatasan ini dilahirkan untuk membuktikan adanya praktik pemerintahan secara demokratis, praktik pemerintahan berdasarkan atas hokum, dan praktik pemerintahan dengan sistem konstitusi.

Gagasan demokrasi perwakilan ini, telah menimbulkan dua perubahan besar dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan, yaitu: diterimanya tradisi pemilihan umum dan tumbuhnya partai-partai politik terorganisasi.[563]

Sebagai bagian integral dari demokrasi perwakilan, secara historis, tradisi pemilu baru dijumpai dalam praktik ketatanegaraan sekitar abad ke-18. Adalah Murice Duverger[564] yang menyatakan bahwa "sesudah Revolusi Perancis dan melanjutkan tradisi Britis pada abad XVIII, Revolusi Amerika melahirkan satu demokrasi macam baru, yang memungkinkan pelaksanaan demokrasi dalam negara yang besar".

Kalimat di atas hendak menjelaskan kepada masyarakat di manapun di dunia ini, bahwa perkembangan demokrasi di abad modern dalam pandangan barat sekarang, memang baru dimulai sekitar abad ke-XVIII dan dilakukan dengan model perwakilan. Rakyat yang berdaulat memilih orang-orang yang akan mewakili kepentingan pemilih dalam badan perwakilan untuk menjalankan kedaulatan rakyat.[565]

Tapi kalau hendak ditelusuri lebih jauh ke belakang lagi, sebetulnya demokrasi yang paling hakiki dan menjadi pola serta harapan negara-negara demokrasi hari ini, maka Islamlah yang mengajarkan sekaligus yang telah mempraktikannya dalam kenyataan. Sejak periode Madinah atau pasca hijrah Rasulullah dari Mekkah ke Medinah tahun 622M, yang dilanjutkan dalam masa

---

[563] *Ibidem.*

[564] Maurice Duverger, Teori ..., *op.cit.*, hlm. 16-17.

[565] Dalam demokrasi perwakilan, kedaulatan rakyat hanya akan berjalan dengan baik kalau mereka yang duduk dalam badan perwakilan itu, dipilih secara demokratis yakni dipilih dengan cara yang merdeka, bebas, dan beres. *Ibid*, hlm. 17.

khulafaurrasyidin,[566] pemerintahan dipraktikan dalam suasana demokrasi yang sangat demokratis.[567] Demokrasi masa Rasulullah ini, dapat dikatakan sebagai model demokrasi langsung dalam satuan wilayah negara Madinah yang memang kecil.[568] Namun sebagai pusat pemerintahan Islam di jazirah Arab pada waktu itu, kondisi masyarakatnya sangat majemuk dan memiliki heterogenitas yang luar biasa, seperti heterogenitasnya di negara bangsa *(nation state)* saat ini.[569]

Sementara itu, berdasarkan kenyataan dan kebutuhan dalam membangun pemerintahan demokratis di negara bangsa ke depan, memang tradisi pemilu yang dijadikan media mewujudkan kedaulatan rakyat. Karena itu, demikian dinyataan Ferry Kurnia Rizkiyansyah,[570] dilihat dari sisi praktik, pemilu dapat dibedakan ke dalam dua tipe. *Pertama*, pemilu sebagai formalitas politik, yakni pemilu dijadikan alat legitimasi kekuasaan politik non demokratis. Kemenangan suatu kontestan politik dalam pemilu, lebih merupakan rekayasa kekuasaan dari pada karena pilihan politik rakyat. Karena itu, sistem politik yang dijalankann seperti

---

[566] Khulafaurrasyidun terdiri dari Abubakar Siddiq, Umar Ibn Khattab, Ustman Ibn Affan, dan Ali Ibn Abi Thalib. Selanjutnya, kalau maksud demokrasi dikaitkan dengan pembentukan pemerintahan, maka cara itu baru dimulai sejak pengangkatan Khalifah Utsman bin Affan yang dilakukan dengan cara musyawarah dan dipilih di antara para peserta musyawarah, dilanjutkan kemudian ketika memilih Ali Ibn Abi Thalib. Tapi kalau esensi dari pemerintahan demokrasi, itu sudah dilakukan sejak zaman Rasulullah. Misalnya, tradisi oposisi sebagai pertanda sempurnanya demokrasi dewasa ini, itu bukan hal baru dalam masa pemerintahan Rasulullah. Mengenai oposisi dalam Islam selanjutnya baca Jabir Qumaihah, Beroposisi ..., *op.cit.*, hlm. 61 dst.

[567] Mohammad Shoelhi, Demokrasi Madinah ..., *loc.cit.*

[568] Dalam terminologi barat klasik, kategori negara kecil untuk membangun pemerintahan demokrasi, disebut dengan negara kota atau polis. Dalam Wikipedia sebutan negara kota merupakan suatu wilayah yang berdaulat dan dikelola secara ekslusif. Negara kota ini dikategorikan sebagai bagian dari area kultural yang lebih besar. Di masa lalu, model negara kota ini dijumpai seperti Sparta dan Athena di Yunani. Dewasa sekarang yang sejenis negara kota di masa lalu, tinggal tiga, yaitu: Singapura, Monaco, dan Kota Vatikan. Lihat **http://id.wikipedia.org/wiki/Negara_kota**, diunduh tanggal 22 April 2011.

[569] Dikatakan bahwa sebuah konsep negara dalam sejarah Islam secara resmi dimulai sejak Rasulullah dan para sahabat Hijrah dari Mekkah ke Madinah (Yastrib) tahun 622M. Prinsip Madinah sebagai negara ini, diawali dengan dibentuknya Piagam Madinah oleh Rasulullah sebagai dasar hidup bersama dalam komunitas yang kompleks. Gambaran heterogenitas masyarakat Arab pada waktu itu, selanjutnya baca Ahmad Sukarja, Piagam Madinah, *loc.cit.*

[570] Ferry Kurnia Rizkiyansyah, Mengawal Pemilu ..., *op.cit.*, hlm. 4.

itu sulit untuk dikatakan demokratis, melainkan lebih tepat disebut dengan sistem politik otoriter. *Kedua,* pemilu diakui sebagai alat demokrasi. Pemilu dijalankan dengan jujur, bebas, bersih, kompetitif, dan adil. Bahkan karena kebebasan, kejujuran, dan keadilannya itu, hasil pemilunya mampu menyingkirkan pemerintah yang berkuasa, dan mempersilahan saingan politiknya untuk berkusa.

Tapi semua kejadian dan hasil pemilu itu, harus karena kehendak rakyat sebagai penentu pilihannya. Dalam keadaan seperti itu, pemilu menjadi benar-benar dapat digunakan sebagai alat uji sahih dalam menentukan kualitas demokrasi dari suatu sistem politik yang dijalankan.[571] Artinya, sistem politik seperti ini, menjadi benar-benar teruji sebagai sarana menegakkan kedaulatan rakyat.[572] Karena itu, pemilu kemudian diterima menjadi salah satu prasyarat utama untuk diakui adanya demokrasi pada suatu negara besar, yang pada asasnya dilaksanakan secara bebas.[573] Itulah sebabnya, Indonesia menentukan standar pemilunya pada asas luber dan jurdil.[574]

Hal lain yang juga penting mengenai pemilu dan menyangkut peserta pemilu, di mana pun saja negara di dunia ini, pemilu pesertanya adalah parpol, atau setidak-tidaknya orang atau kelompok yang memiliki afiliasi dengan

---

[571] Eef Saefullah Fatah, *Zaman Kesempatan*, Mizan, Bandung, 2000, hlm. 26.

[572] Siti Waridah dkk., Sejarah ..., *op.cit.*, hlm. 7. Bagir Manan dk., "Mewujudkan ...", dalam Bagir Manan (Ed.), Kedaulatan ..., *loc.cit.*

[573] Adanya pemilu yang bebas ini, merupakan prasyarat standar paham negara hukum, paham negara demokrasi, dan paham negara konstitusional, yang dikemas dalam adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia. Pemilu yang bebas merupakan hak dasar politik warga negara *(actief kisrecht)* untuk memilih dan dipilih. Soenario, Sistem ..., *op.cit.*, hlm. 83.

[574] Sejak tahun 2001 dengan adanya ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, seluruh UU pemilu yang ada berikut perubahannya, terakhir UU Nomor 10 Tahun 2008, Pasal 2 menegaskan bahwa pemilu harus dilaksanakan dengan asas luber dan jurdil. Sementara itu, sebelum tahun 2001, pelaksanaan pemilu hanya berasaskan Luber dan dimuat dalam Tap MPR dan UU, seperti terakhir dijumpai dalam Tap MPR Nomor III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum dan UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Pasal 1 ayat (2).

parpol.[575] Parpol adalah kanal yang berfungsi menyalurkan aspirasi rakyat secara demokratis, dalam komunitas masyarakat yang sangat besar. Sebagai kanal, parpol tidak lain adalah "suatu kelompok yang terorganisasi yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama, dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik yang melalui kekuasaan politik itu, parpol melaksanakan kebijakan-kebijakannya".[576] Itulah sebabnya, kehidupan parpol harus sehat dan terorganisasi, sehingga *mutatis mutandis* akan menghasilkan pemilu yang benar-benar demokratis, dalam rangka membangun tradisi pemerintahan yang demokratis.

Dalam hubungan ini, Eef Saefullah Fatah[577] mengintroduksi ada delapan syarat untuk adanya pemilu yang demokratis, sebagai berikut:

a. ada pengakuan terhadap hak pilih universal;
b. ada keleluasaan untuk pluralitas aspirasi politik;
c. tersedia mekanisme rekrutmen politik bagi calon wakil rakyat yang demokratis (terbuka) dan tidak bersifat *top-down* melainkan *kee-up*;
d. ada kebebasan bagi pemilih untuk mendiskusikan figur-figur calon wakil rakyat;
e. ada keleluasaan untuk menentukan pilihan atau tidak dimobilisasi;
f. dibentuk panitia pemilihan yang independen;
g. ada keleluasaan bagi konstituen pemilu untuk berkompetisi secara sehat dan adil; dan
h. netralitas birokrasi.

---

[575] Kecuali pemilu untuk anggota DPD pesertanya adalah calon perseorangan. Lihat ketentuan Pasal 1 butir 9 dan Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2003 tetang Pemilihan Umum, jo Pasal 1 butir 23 dan Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2008. Di samping itu, juga dimungkinkan calon perseorangan dalam arti bukan anggota partai politik aktif untuk ikut kompetisi dalam jabatan publik, tapi harus melalui pintu partai politik. UU Nomor 23 Tahun 2003 Pasal 1 butir 6 Jo Pasal 5 ayat (1) mengindikasikan bahwa calon perseorangan dapat maju sebagai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden apabila diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi persyaratan.

[576] Miriam Budiardjo (Peny.), *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Gramedia, Jakarta, 1981, hlm. 14.

[577] Eef Saefullah Fatah, *Zaman Kesempatan*, Mizan, Bandung, 2000, hlm. 26.

Kedelapan instrumen pemilu yang demokratis itu, secara operasional akan dilakukan oleh parpol sebagai peserta pemilu. Melalui parpol ini, secara demokratis masyarakat melakukan partisipasi politik dalam berbagai kebijakan pemerintahan yang menyentuh dan mengatur dirinya sendiri.[578] Parpol menempatkan dirinya sebagai pelaku pendidikan politik rakyat, sekaligus menjadi instrumen penyalur aspirasi masyarakat sebagai bentuk nyata dari konsep kontrak sosial. Namun dengan satu catatan, bahwa keberadaan parpol tidak menjadi satu-satunya prasyarat adanya demokrasi. Hanya yang pasti, dalam demokrasi tidak dapat dipisahkan dari fungsi dan peran parpol sebagai sarana melakukan peningkatan pendidikan dan kesadaran politik rakyat.[579]

Secara konseptual, kehidupan parpol akan dipahami dalam susunan sistem satu partai *(the single party system)*, sistem dua partai *(the two party system)*, dan sistem banyak partai *(the multy party system)*.[580] Ketiga sistem kepartaian di atas, dianut oleh bermacam-macam negara. Artinya, ada negara yang menganut sistem satu partai. Ada negara yang menganut sistem dua partai. Ada pula negara yang menganut sistem banyak partai.

Pola partai tunggal terdapat di beberapa negara, di antaranya: di Afrika, China, Uni Soviet sebelum bubar,[581] dan Kuba.[582] Juga sistem satu partai di

---

[578] Ferry Kurnia Rizkiyansyah, Mengawal ..., *op.cit.*, hlm. 5.

[579] Tentang fungsi dan peran parpol di negara demokrasi, bandingkan antara Miriam Budiardjo, Dasar-dasar ..., *op.cit.*, hlm. 405-410; dengan Rod Hague et.al., *Comprative Government and Politics: An Introduction*, MacMillan Education, London, Second Edition, 1987, hlm. 140-141.

[580] Sri Soemantri, Sistem Dua ..., *op.cit.*, hlm. 6-7

[581] Uni Soviet berdiri bersamaan dengan Revolusi Rusia yang meletus pada tanggal 25 Oktober 1917, sebagai sebuah reaksi atas pemerintahan despotisme Tsar Nicholas II. Revolusi ini digerakan oleh kaum Bolsyewik yang berhaluan marxisme dibawah pimpinan Vladimir Iljich Lenin. Negara ini populer dengan sebutan USSR *(Union of Soviet Socialist Republics)*. Bubar pada

negara-negara yang menganut paham sosialisme dengan haluan politik komunisme, seperti di Uni Soviet sebelum bubar dan China.[583] Di kedua negara itu hanya ada satu partai, baik di masyarakat maupun di parlemen, yang memegang peranan menentukan dalam kehiduan politik negara.[584]

Untuk terbentuk sistem satu partai dalam sebuah negara penganutnya, dapat terjadi karena tiga kemungkinan, berikut:[585]

a. ditentukan secara eksplisit dalam UUD dan peraturan perundang-undangan lainnya, bahwa negara hanya mengakui satu partai politik, dan memang hanya ada satu partai politik. Model satu partai seperti ini, dianut oleh Uni Soviet sebelum bubar;
b. berdasarkan kenyataan sosial, dalam arti rakyat menghendaki hanya ada satu partai yang hidup. Model ini di antaranya pernah terjadi di Turki sewaktu Mustafa Kemal Ataturk sebagai Presiden dan sebagai pimpinan partai politik. Meski satu partai, tapi pemerintahannya tetap demokratik, sebab kemudian Kemal Ataturk membentuk partai kedua sebagai penyeimbang;
c. karena satu dan lain cara, akhirnya hanya ada satu parpol saja yang menjalankan peranan menentukan dalam kehidupan politik negara. Sistem satu partai model ini, di antaranya tumbuh di sejumlah negara Eropa Timur yang kategoris sosialis dan komunis, seperti di RRC.

---

tangal 21 Desember 1991, bersamaan dengan program restrukturisasi ekonomi *(perestroika)* dan keterbukaan politik (*glasnote*) sewaktu Uni Soviet dipimpinan oleh Presiden Gorbachev.

[582] Miriam Budiardjo, Dasar-dasar ..., *op.cit.*, hlm. 415.

[583] Di China dijalankan oleh Partai Komunis China. Di Uni Soviet namanya *Kommunisticheskaya Partiya Sovetskogo Soyuza*; disingkat КПСС (Bahasa Rusia) atau *KPSS*, atau dalam Bahasa Indonesia disebut Partai Komunis Uni Soviet (PKUS). Di tempat lain, sistem satu partai, juga dilakukan di negara dengan sistem fasis. Maurice Duverger, Partai-partai ..., *op.cit.*, hlm. 36. Miriam Budiardjo, *ibidem.*

[584] Sri Soemantri, Sistem Dua ..., *loc.cit.*

[585] *Ibidem.*

Satu catatan bahwa negara-negara yang menganut sistem satu partai, pada umumnya melahirkan corak pemerintahan otoritarian atau diktatur.

Selanjutnya negara dengan sistem dua partai, selalu didekatkan dengan tipe negara yang berpemerintahan demokratis.[586] Secara teoretik, sistem dua partai diartikan bahwa dalam negara dan tentunya dalam badan perwakilan rakyat, hanya ada dua parpol dominan dalam arti yang menentukan kebijakan negara. Satu di antara kedua parpol itu, menguasai mayoritas mutlak dalam parlemen atau badan perwakilan rakyat. Sementara partai yang satunya menjadi penyeimbang dalam bentuk pengecam setia *(loyal opposition)*.[587]

Satu catatan, bahwa dalam negara dengan sistem dua partai tidak selalu diartikan sebagi dalam negara hanya ada dua parpol yang hidup dan yang diakui. Boleh jadi dalam negara itu terdapat banyak partai, tapi yang dominan menentukan kebijakan negara dan pemerintah, hanya ada dua parpol yang kedudukannya seimbang, dalam arti sama-sama memiliki kesempatan untuk menjadi pemerintah atau menjadi partai mayoritas.[588]

Sistem dua partai ini timbul karena dua kemungkinan cara, yaitu cara tidak demokratis dan cara demokratis. Cara tidak demokratis dapat dilakukan dengan fusi (penggabungan) parpol yang dipaksakan oleh pemerintah. Atau karena pertimbangan tertentu memang negara hanya membentuk dua parpol yang diakui. Kedua partai ini seluruh kegiatannya diatur dan dikendalikan oleh pemerintah.

---

[586] Murice Duverger, Teori dan ..., *op.cit.*, hlm. 45. Miriam Budiardjo, Dasar-dasar ..., *op.cit.*, hlm. 418.

[587] Miriam Budiardjo, *ibid.*, hlm. 417.

[588] Pegantian itu akan mudah terjadi, karena perbedaan suara di antara kedua parpol tersebut tidak signifikan. *Ibidem*.

Sementara dengan cara demokratis, dapat terjadi karena dua kemungkinan. *Pertama,* melalui kenyataan sosial, yakni dalam negara memang hanya ada satu partai, tapi karena pimpinan negara atau pemerintahnya memiliki etika politik dan etika kenegaraan (sikap kenegarawanan) dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahannya, kemudian mendirikan partai kedua sebagai penyeimbang atau *checks and balances*. Cara ini pernah dilakukan dalam sistem politik Turki di bawah Presiden Mustafa Kemal Ataturk. *Kedua*, melalui penyelenggaraan pemilu dengan sistem distrik. Secara asasinya, sistem pemilu distrik *(single member constituency)*,[589] dapat menghambat pertumbuhan partai-partai kecil sebagai konsekwensi setiap daerah pemilihan (distrik) hanya memilih satu wakil. Akibatnya sudah dapat diduga, kalau partai kecil itu sangat tidak memungkinkan akan memenangkan pemilu, sehingga untuk memenangkannya partai-partai kecil itu harus bergabung dengan partai lainnya. Penggabungan ini lambat laun akan mengarah pada terbentuknya sistem dua partai.

Adapun sistem banyak partai, umumnya terbentuk karena pemilu diselenggarakan dengan sistem proporsional atau sistem perwakilan berimbang atau *evenredige vertegenwoordiging*. Sesuai dengan namanya, dalam sistem ini distribusi suara dibagikan secara merata. Suara pemilih dihitung secara nasional, sebagai konsekwensi wilayah negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan. Karena itu, setiap suara pemilih dijamin ada wakilnya dalam badan perwakilan rakyat. Tidak akan ada suara yang hilang. Disebut berimbang, karena banyaknya prosentase perolehan suara akan berbanding linier dengan banyaknya prosentase

[589] Maurice Duverger, Partai Politik ..., *op.cit.*, hlm. 29-30. *Ibid*, hlm. 417.

wakil yang akan didapatnya. Adanya jaminan linieritas antara perolehan suara dengan perolehan wakil dalam badan perwakilan inilah, yang mendorong orang atau masyarakat untuk mendirikan berbagai parpol alternatif. Parpol-parpol itu mungkin didirikan karena ikatan-ikatan terbatasnya *(primordial)* dalam banyak kemungkinan. Karena itu, sistem banyak partai lebih sesuai dengan kenyataan "pluralitas"[590] sosial yang ada di masyarakat.[591]

Ciri pokok dari sistem banyak partai ini ditunjukkan bahwa tidak akan ada satu pun parpol yang menguasai atau memperoleh suara mayoritas dalam parlemen. Akibatnya, pemerintahan dibentuk dengan cara koalisi di antara partai-partai yang semuanya minoritas itu. Namun, praktik koalisi ini tidak dapat digeneralisasi bahwa di setiap negara yang menganut sistem banyak partai, harus dilakukan koalisi. Hal itu bergantung pada sistem pemerinthan yang dianut suatu negara. Untuk negara dengan sistem pemerintahan parlementer, koalisi diperlukan sebab umumnya pemerintahan akan dibentuk oleh kekuatan yang ada di parlemen. Artinya, ada resistensi tersendiri ketika akan membentuk pemerintah dan pemerintahan, kalau tidak dilakukan koalisi. Itulah sebabnya, sistem pemerintahan parlementer disebut juga dengan *"the parliamentary executive"*, karena pemerintah sangat bergantung kepada kekuatan yang ada di parlemen.[592] Eksekutif tunduk dan bertanggungjawab kepada parlemen. Akibatnya, eksekutif

---

[590] Hakikat makna pluralitas dan majemuk adalah sama, yaitu keberagaman. Hanya ada perbedaan yang cukup mendasar. Pluralitas adalah keberagaman yang diciptakan atau didisain untuk berbeda, sehingga ada kecenderungan menimbulkan konflik (laknat). Sementara keragaman karena majemuk lebih bersifat sunatullah. Keberagaman karena sunatullah, adalah rahmat, bukan laknat). Kemajemukan karena sunatullah salah satunya dapat didalami melalui firman Allah dalam Surat Al-Hujurot (Q.S. 49:13).

[591] Miriam Budiardjo, Dasar-dasar ...., *ibid*, hlm. 418-419.

[592] Allan R. Ball, *Modern Politics and Government*, The Mac Millan Press Ltd., London, 1971, hlm. 41-42.

dan parlemen memiliki masa jabatan yang variatif, yang waktu pemilihan atau pembentukannya, bergantung kepada kepala negara atas usul dan saran dari Perdana Menteri.[593]

Sementara untuk negara dengan sistem pemerintahan presidensial, pemerintahan koalisi tidak diperlukan, sebab pembentukan pemerintahan tidak digantungkan pada kekuatan atau dukungan dari parlemen. Ada atau tidak ada dukungan parlemen, pemerintahan presidensial akan jalan dengan sendirinya. Pemerintahan presidensial akan dibentuk melalui kekuatan yang ditentukan dalam konstitusi. Itulah sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidensial, pemerintah dan parlemen dikenal dengan sebutan *fixed executive* atau masa jabatan yang pasti.[594] Atau disebut juga dengan *"the non parliamentary executive"*, karena pemerintah tidak dibentuk melalui kekuatan di parlemen, sehingga tidak harus tunduk dan bertanggungjawab kepada parlemen.[595]

Jika sistem kepartaian di atas dikaitkan dengan ajaran demokrasi, maka hanya sistem dua partai lah yang mengusung dan mencipatakan pemerintahan demokrasi. Sementara sistem satu partai dan sistem banyak partai, lebih cenderung menjadi pemerintahan otoriter atau diktatur.

Sistem satu partai, secara kasat mata saja tidak mungkin tumbuh pemerintahan demokrasi, sebab dari awal saja sudah tidak ada alternatif bagi masyarakat untuk terlibat dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan. Keberadaan partai alternatif, menjadi prasyarat sederhana untuk adanya

---

[593] Sri Soemantri, Sistem-Sistem ..., *op.cit.*, hlm. 32.

[594] *Ibid*, hlm. 35. Lihat juga C.F. Strong, Modern ..., *op.cit.*, hlm. 260. Strong menyebut demikian atas alasan *"executive can not be moved by the action of the legislature"*.

[595] Allan R. Ball, *op.cit.*, hlm. 42. Pertanggungjawabannya langsung kepada rakyat.

demokrasi. Sementara sistem banyak partai, secara formal memang ada demokrasi karena banyak alternatif./ Tapi ketika digeneralisasi harus diadakan koalisi, kenyataannya koalisi itu justeru lebih mengakomodasi kepentingan politik partai peserta koalisi, dari pada kepentingan rakyat.[596] Lebih dari itu, praktik pemerintahan dengan koalisi ada kecenderungan terjadi instabilitas yang akan mengganggu kepentingan rakyat.

4. Sistem dan Asas Pemilihan Umum

Seperti telah disinggung di bagian-bagian yang lalu, bahwa pemilu merupakan sarana demokratis bagi sebuah negara bangsa *(nation state)* dalam menentukan wakil rakyat yang akan ditempatkan dalam jabatan-jabatan publik khususnya di lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Bagaimana pemilu menghasilkan wakil rakyat, akan ditentukan oleh asas dan sistem pemilu yang digunakan suatu negara. Mengenai asas pemilu, umumnya digunakan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Luber-jurdil). Bagian ini akan diuraikan lebih lanjut kemudian, setelah uraian sistem pemilu.

Sistem pemilu berfungsi sebagai kerangka bagi proses dan desain pemilu yang akan dilaksanakan di setiap tahapannya. Sistem pemilu akan membantu memahami perilaku wakil rakyat yang dihasilkan, mempengaruhi pemilih, dan hasil pilihannya. Selanjutnya, sistem pemilu pun dapat mempengaruhi representasi politik dan sistem kepartaian.[597] Karena itu, sistem pemilu

---

[596] Ketua Formapi pusat menyatakan bahwa selama 7 bulan DPR Indonesia hasil pemilu 2014 terbentuk, belum menunjukkan kinerjanya untuk kepentingan rakyat. Bahkan dilihat dari prolegnas 2015 sebanyak 37 RUU prioritas, sampai dengan saat ini baru diselesaikan dua RUU yang telah diseujui menjadi UU.

[597] Ferry Kurnia Rizkiyansyah, Mengawal ..., *op.cit.*, hlm. 6.

menentukan perilaku wakil rakyat yang konstruksi berpikirnya mengedepankan kepentingan rakyat dalam kerangka kehidupan bernegara.[598]

Penilaiannya dapat dijawab dari pertanyaan "Apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, sekaligus secara aktif dapat mencalonkan dirinya sendiri sebagai calon wakil rakyat, *ataukah* hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa-siapa yang akan menjadi wakilnya untuk duduk dalam lembaga perwakilan, termasuk tidak berhak untuk mancalonkan dirinya sebagai wakil rakyat?".

Berdasarkan kerangka pikir ini, Jimly Asshiddiqie mengintroduksi ada dua model sistem pemilu, yaitu: sistem pemilu mekanis dan sistem pemilu organis.[599] Sistem pemilu mekanis mencerminkan pandangan mekanis, yakni melihat rakyat sebagai individu-individu yang sama. Paham liberalisme, sosialisme, dan komunisme, menganut sistem ini dengan sedikit perbedaan.

Kalau dalam liberalisme, lebih mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai suatu kompleks hubungan antar individu yang bersifat kontraktual. Sementara dalam sosialisme dan komunisme, lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dengan mengecilkan peran individu.[600]

Sementara dalam model sistem pemilu organis, rakyat ditempatkan sebagai kumpulan individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis, fungsi tertentu, lapisan-lapisan sosial,

---

[598] Bunyamin Alamsyah, PEMILU ..., *op.cit.*, hlm. 34.

[599] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara, Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Cetakan Pertama, 2006, hlm. 178.

[600] *Ibid*, hlm. 178-179.

lembaga-lembaga sosial, dan lain sebagainya. Kelompok dalam masyarakat tersebut, dilihat sebagai suatu organisasi yang terdiri atas organ-organ dengan kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme. Persekutuan-persekutuan itulah yang kemudian dimobilisasi sebagai penyandang dan pengendali hak pilih konstituen.

Dalam hubungan ini, Ismail Sunny menjelaskan bahwa dalam sistem pemilu mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum dari seluruh rakyat. Sementara dalam sistem pemilu organis, lembaga perwakilan rakyat merupakan perwakilan kepentingan khusus dari berbagai persekutuan hidup yang ada. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, Ismail Sunny menyatakan bahwa model sistem pemilu mekanis itu menghasilkan parlemen sebagai dewan perwakilan rakyat, sedangkan sistem pemilu organis menghasilkan parlemen sebagai dewan perwakilan korporasi.[601] Dalam praktik pemilihan, kedua sistem pemilu ini sering dikombinasikan dengan struktur perwakilan rakyat dua kamar *(bicameral systems)*.[602]

Di samping dua model sistem pemilu di atas, juga secara teoretik dan kepustakaan dikenal ada tiga macam sistem pemilu yang lebih operasional, yaitu: sistem pemilu mayoritas *(majority types)*, sistem pemilu pluralitas atau distrik *(plurality types* atau *single members constituency)*, dan sistem pemilu perwakilan berimbang atau proporsional *(proporsional representation)*.[603] Ketiga sistem

---

[601] Ismail Suni, *Mekansime Demokrasi Pancasila*, Bina Aksara, Jakarta, 1977, hlm.

[602] Ismail Suny, *Sistem Pemilihan Umum Yang Menjamin Hak-hak Demokrasi Warga Negara*, terkutip oleh Jimly Asshiddiqie, *ibid*, hlm. 180.

[603] Douglas B. Rae, The Political ..., *op.cit.*, hlm. 23. Moh. Mahfud MD, Hukum dan ..., *op.cit.*, hlm.223. Sementara dengan membandingkan kepada pendapat F.L.H. Dessauvagie dk., bahwa tiga sistem pemilu itu meliputi: sistem bertingkat, sistem distrik, dan sistem proporsional.

pemilu ini merupakan implementasi dari model sistem pemilihan mekanis, yang mengarahkan wakil dan badan perwakilan rakyat menjelmakan dirinya sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.

Perbedaan mendasar dari ketiga sistem pemilu di atas, terletak pada penentuan pemenang dari suatu pemilu.

Pada pemilu dengan sistem mayoritas, calon atau partai pemenang pemilu adalah partai yang mampu mengalahkan semua partai lawannya, dengan kemenangan suara mutlak *(absolute majority systems)*.[604] Pada sistem ini akan terdapat partai mayoritas yang menguasai badan perwakilan rakyat, bahkan kecenderungan menuju partai tunggal. Sementara partai lainnya berada dalam kendali partai mayoritas, dalam arti suara wakilnya tidak menentukan. Kalaupun dilakukan dengan koalisi, artinya sama tidak akan mengalahkan partai mayoritas.

Mengenai sistem pemilu pluralitas atau distrik, calon atau partai pemenang pemilu adalah calon atau partai yang menang dalam distrik pemilihan yang bersangkutan. Sistem pemilu distrik ini merupakan sistem pemilu tertua yang pernah dipraktikan orang di dunia ini. Sistem ini disebut juga dengan sistem

---

Lihat dalam F.L.H. Dessauvagie dk., Sendi-Sendi ..., *op.cit.*, hlm. 50. Kalau demikian, maka dapat disimpulkan bahwa dalam praktik terdapat empat sistem pemilu, yaitu: mayoritas, distrik, proporsional, dan bertingkat.

[604] Praktik pemilu di zaman Orba, yang selalu dimenangkan Golkar dengan suara mayoritas mutlak di atas 50%, adalah salah satu bukti konkret kalau selama Orba, pemilu diselenggarakan dengan sistem suara mayoritas. Lihat selanjutnya Tabel 2, hlm. hasil Pemilu Orba. Lebih dari itu, kemenangan Golkar yang selalu menguasai mayoritas tunggal ini, karena tidak dapat dipungkiri ada rekayasa dari pemerintah. Inilah yang oleh Moh. Mahfud dinyatakan bahwa kalau hasil pemilu kurang bahkan tidak mencerminkan kedaulatan rakyat, itu karena proses pemilu yang amburadul. Bukan karena sistem pemilu yang dianut. Buktinya, antara pemilu tahun 1955 dengan pemilu di era orba sampai dengan pemilu saat ini, menggunakan sistem pemilu yang sama, tapi hasilnya berbalik diametral. Itu semua karena proses pemilu yang tidak jujur, tidak bebas, tidak adil, dan lain sebagainya. Noh. Mahfud MD., Hukum dan Pilar-pilar ..., *op.cit.*, hlm.227-228.

perwakilan tunggal *(single member constituency)*.[605] Gagasan utamanya, menjadikan satu wilayah negara dibagi ke dalam kesatuan geografis yang disebut distrik, yang banyaknya sama dengan jumlah kursi anggota badan perwakilan rakyat yang akan dipilih. Kemenangan ditentukan dengan suara mayoritas sederhana *(simple majority systems)*,[606] tanpa harus mengalahkan secara mutlak. Suara-suara yang berada di bawah pemenang mayoritas, akan hilang dan tidak memiliki wakil karena tidak dapat digabungkan dengan suara dari distrik lainnya. Sistem ini dikenal juga dengan istilah *the winner takes all* atau *the first past the post* (FPTP).[607]

Konsekwensi sistem pemilu distrik terhadap susunan perwakilan, akan dikenal adanya *over* dan *under representation*.[608] *Over* dan *under representation*, selanjutnya dapat dilihat dari contoh simulasi perolehan suara dalam tabel di bawah.

Tabel 1: Contoh Simulasi Perolehan Suara dalam Pemilu Distrik

Partai	Suara yang diperoleh				Perolehan suara dan kursi tingkat nasional	
	Distrik I	Distrik II	Distrik III	Distrik IV	Suara	Kursi
A	1.350	650	1.400	1.500	4.900	3
B	950	1.125	450	375	2.900	1
C	250	700	600	650	2.200	0
Jumlah	2500	2500	2500	2500	10.000	4

[605] Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi: Catatan Penyelenggaraan Pemilu 2004*, Idea Publishing, Bandung, 2007, hlm. 6.

[606] Sri Soemantri, *Sistem Dua Partai*, Binacipta, Bandung, 1976, hlm. 6. Dalam menentukan putusan atau pilihan dengan menggunakan mekanisme suara terbanyak, juga dikenal standar suara terbanyak ditentukan *(fixed majority systems)* dan suara terbanyak mutlak *(absolute majority systems)*.

[607] Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *loc.cit.*

[608] *Over* atau *under representation* ini, disebut sebagai salah satu kelemhan sistem pemilu distrik. Di samping itu ada pula kelemahan lain, yaitu: kurang akomodatif terhadap partai minoritas; suara pemilih yang tidak memiliki wakil menjadi terbuang; ada kecenderungan wakil hanya memperjuangkan kepentingan distriknya sendiri. Moh. Mahfud MD., Hukum dan ..., *op.cit.*, hlm. 225. Lihat juga R. William Lidle, *Partisipasi dan Partai Politik: Indonesia Pada Awal Orde Baru*, Grafiti, Jakarta, 1992, hlm. 138.

Dari tabel di atas, nampak adanya varian suara dan jumlah kursi yang tidak berbanding linier. Di situ partai A dengan memperoleh suara 4.900 dari 10 ribu suara pemilih, mendapat berkah *over representation* dengan tiga kursi, akibat kemenangan di distrik I, III, dan IV. Adapun partai B dengan perolehan suara keseluruhan 2.900, menderita *under representation* karena hanya mendapat 1 kursi dari kemenangan di distrik II. Sementara partai C dengan perolehan suara 2.200, menderita *lost representation*, karena tidak memenangkan satu pun kursi wakil. Padahal perolehan suara partai C hampir seimbang dengan partai B yang mendapat 1 kursi, atau kurang sedikit dari setengah perolehan suara partai A yang mendapat tiga kursi.

Kemenangan calon-calon wakil dari partai A dan partai B dalam simulasi sistem pemilu distrik di atas, ditentukan oleh dirinya sendiri, yakni popularitas dan keterkenalannya dengan rakyat pemilih (konstituen). Dalam sistem pemilu distrik, rakyat langsung memilih calon yang disukai dan diyakininya dapat menyalurkan kepentingan politik pemilih. Itulah sebabnya, calon terpilih dapat dipastikan memiliki hubungan emosional dan hubungan tanggung jawab dengan pemilihnya. Akibatnya, kinerja wakil rakyat akan dengan mudah diketahui oleh para pemilihnya.[609] Parpol tidak banyak menentukan keterpilihan seorang calon. Parpol lebih berperan sebagai fasilitator bagi calon untuk maju mengikuti pemilihan. Karena itu, parpol yang menginginkan populer dan dikenal masyarakat, maka parpol tersebut harus mampu merekrut dan memajukan calon wakil rakyat yang memiliki integritas moral dan kemampuan untuk benar-benar

[609] **http://setabasri01.blogspot.com/2009/02/pemilihan-umum.html**, diunduh, 23-05-2009.

menjadi wakil rakyat yang sesungguhnya. Untuk itu, dapat pula dikatakan di sini, justeru kredibilitas parpol dibesarkan oleh wakil rakyat yang disukai dan dicintai rakyat pemilihnya.

Itulah sebabnya, sistem ini lebih menonjolkan peran calon wakil secara individual, dibandingkan dengan parpol. Wakil rakyat akan lebih dekat dengan dan sekaligus mempertangungjawabkan kinerja perwakilannya kepada para pemilih dari pada kepada partai politik.[610] Emosionalitas wakil rakyat dengan pemilih, akan memperkokoh komitmen politik dan komitmen moral wakil rakyat yang lebih nyata. Komitmen wakil rakyat merealisasikan kedaulatan rakyat substantif ke dalam kekuasaannya, sangat terjamin dan lebih akomodatif.

Kenyataan itu hendak menjelaskan kalau fungsi dan peran parpol memang hanya sebagai fasilitator bagi kepentingan calon. Itulah sebabnya, baik buruknya parpol di tengah-tengah masyarakat, akan sangat ditentukan oleh baik buruknya cara parpol melakukan rekrutmen calon. Akibatnya, secara moral, parpol didorong untuk selalu hati-hati dalam melakukan seleksi seselektif mungkin dalam mengusung seorang calon wakil rakyat. Selektifitas itu utamanya diarahkan pada bahwa calon wakil rakyat yang terseleksi adalah yang memiliki kredibilitas dan benar-benar dapat diandalkan untuk memberikan citra terbaik bagi dirinya dan bagi parpol yang bersangkutan. Kebaikan citra (bukan pencitraan), akan ditentukan oleh selektifitas program terbaik calon yang sekaligus akan dianggap sebagai program parpol. Program terbaik itu adalah program yang pro rakyat atau pro kedaulatan rakyat.

---

[610] http://www.negarahukum.com/hukum/tipologi-pemilihan-umum.html, diunduh, 10-07-2013.

Pada sistem ini banyak menunjukkan hal-hal positif, seperti: persaingan dalam pemilihan terjadi di antara calon dan tidak di antara parpol; pemilu selesai sekali jalan, sehingga mudah dipahami dan dilakukan oleh pemilih; pemilu ini relatif murah setidak-tidaknya menyangkut dua hal, yaitu: biaya penyelenggaraan dan friksi di antara para pendukung pemilih; calon terpilih adalah benar-benar orang yang mengenal daerah dan pemilihnya, sehingga terjalin hubungan emosional yang tinggi.

Akibat-akibat teoretik, terutama kelebihan dari sistem pemilu distrik ini, akan dibahas lebih lanjut dalam sub tentang sistem kepartaian dan sistem badan perwakilan rakyat, di belakang.

Selanjutnya sistem pemilu proporsional atau sistem pemilu dengan perwakilan berimbang. Pada sistem pemilu proporsional, seluruh kontestan pemilu adalah pemenang, karena sama-sama akan memperoleh wakil dalam badan perwakilan rakyat. Hanya semua parpol adalah pemenang minoritas.[611] Hal ini karena distribusi suara dibagikan merata secara nasional. Dalam teknis penyelenggaraannya, wilayah negara akan dinyatakan sebagai satu daerah pemilihan secara nasional. Kalau pun akan dibagi ke dalam sejumlah daerah pemilihan yang lebih kecil, itu lebih bersifat administratif untuk memudahkan teknis penyelenggaraan dan bukan menentukan keterpilihan seorang calon wakil rakyat.

---

[611] Ciri pokok sistem ini adalah tidak ada bahkan tidak akan ada partai yang memenangkan pemilu secara mayoritas, kecuali menggunakan cara-cara manipulasi atau kotor. Apakah dilakukan dengan memanipulasi penghitungan, karena penyelenggara pemilunya sendiri adalah pemerintah. Diakui atau tidak, 6 pemilu yang diselenggarakan selama kekuasaan orba, dilakukan dengan cara-cara kotor dan manipulistik.

Dalam praktik pemilu di Indonesia misalnya, untuk memilih anggota DPR pusat, daerah pemilihannya ditentukan adalah provinsi. Artinya, jumlah anggota DPR yang akan dipilih, dibagi habis di daerah pemilihan provinsi, tapi penghitungannya dilakukan secara nasional. Hal ini dibuktikan dengan melihat sisa hasil suara yang tidak terbagi habis di suatu provinsi, dapat digabungkan kepada provinsi lain atau digabungkan secara nasional. Di provinsi inilah setiap parpol menyusun daftar nomor urut calon anggota DPR yang akan dipilih. Hasilnya berapa banyak suatu parpol mengumpulkan suara pemilih, maka jumlah suara itulah yang akan dibagi berdasarkan harga kursi anggota DPR. Saat ini, ditentukan harga setiap kursi DPR tingkat pusat sebesar 400.000 suara pemilih. Artinya setiap kelipatan 400.000 suara pemilih, akan mendapat satu kursi wakil.

Mengenai bagaimana cara menentukan pemenang dalam sistem ini, relatif sederhana saja. Untuk memahami bagaimana sistem ini bekerja menentukan wakil terpilih, penulis membuat simulasi dari tabel fiktif di atas, diterapkan pada sistem pemilu proporsional dengan rasio setiap satu kursi seharga 100 suara pemilih. Hasil perhitungannya akan tampak perimbangan jumlah suara dengan jumlah kursi yang diperoleh masing-masing partai sebagai berikut: Partai A yang memperoleh dukungan suara 4.900 akan memperoleh 49 kursi; Partai B yang memperoleh dukungan suara 2.900 akan memperoleh 29 kursi; dan Partai C yang memperoleh dukungan suara 2.200, akan memperoleh 22 kursi.

Dari gambaran perolehan suara dan distribusi kursi di atas, tampak bahwa kelebihan sistem pemilu proporsional tidak ada satu pun suara yang terbuang atau tidak memiliki wakil. Setiap suara ada wakilnya sesuai dengan prosentase

perolehan suara yang dikumpulkannya.[612] Karena proporsional itulah, maka semua parpol peserta pemilu sama-sama menjadi pemenang minoritas.

Artinya, parpol yang memperoleh suara terbanyak, akan memperoleh kursi yang lebih banyak pula. Sementara parpol yang meskipun tidak memperoleh suara terbanyak, tidak akan kehilangan suaranya dan tetap akan memperoleh kursi seimbang dengan besarnya dukungan yang diperoleh.[613]

Selanjutnya mengenai siapa-siapa calon yang terpilih sebagai anggota DPR, sepenuhnya ditentukan oleh pimpinan parpol masing-masing dengan cara menentukan berdasarkan nomor urut calon. Dalam hal dari satu daerah pemilihan berhak mendapatkan 5 wakil terpilih, maka calon nomor urut 1 s.d. nomor urut 5 lah yang terpilih sebagai anggota DPR. Begitu pula seterusnya, dan begitu pula berlaku untuk semua parpol peserta pemilu.

Di balik itu semua, memang model sistem pemilu berimbang ini, memiliki paling tidak tiga kelebihan, yaitu: (a) lebih mampu menampilkan ragam kelompok yang ada dalam masyarakat; (b) lebih akomodatif terhadap berbagai kenyataan sosiologis masyarakat; dan (c) memberikan peluang yang lebih besar kepada partai kecil untuk berkiprah di parlemen, karena mekanisme akumulasi suara pada suatu daerah pemilihan, masih memungkinkan memperoleh kursi di parlemen.[614]

Karena itu, secara teoretik dan keumumannya, sistem pemilu proporsional dengan gambaran di atas, akan mendorong masyarakat untuk membentuk partai-partai, sehingga akan melahirkan sistem banyak partai.[615]

---

[612] Moh. Mahfud MD., Hukum dan ..., *op.cit.*, hlm. 224-225.
[613] *Ibid*, hlm. 225-226.
[614] *Ibidem*.
[615] Sri Soemantri, Sistem Dua ..., *op.cit.*, hlm. 7.

Sebagai sistem pemilu terbaru, sistem ini memiliki setidaknya dua varian, yaitu sistem pemilu proporsional dengan sistem daftar tertutup, atau dapat pula disebut dengan sistem pemilu proporsional klasik; dan sistem pemilu proporsional dengan sistem daftar terbuka, yang penulis sebut dengan sistem pemilu proporsional terbaru.

Sistem pemilu proporsional dengan sistem daftar tertutup atau sistem proporsional klasik, akan menghasilkan wakil rakyat yang lebih mencerminkan dirinya sebagai wakil parpol. Bukan sebagai wakil rakyat. Hal itu karena berbagai keadaan yang memang harus seperti itu kenyataannya. Seleksi untuk jadi calon suatu partai, ukuranya standar kebutuhan politik partai, bukan kebutuhan rakyat. Cara seleksi juga dilakukan secara tertutup. Dapat dikatakan, yang mengetahui hanya dua orang, yaitu calon yang bersangkutan dan pimpinan parpol. Tersusun dalam nomor urut jadi, yang dikenal dengan sebutan nomor peci, bukan nomor sepatu, adalah hasil dari transaksi politik antara calon dengan partai. Penempatan dalam suatu daerah pemilihan, ditentukan oleh parpol, bukan atas kehendaknya sendiri. Pendek kata, semua mekanisme dan prosedur terkait dengan pencalonan, pemilihan, keterpilihan, termasuk tugas pokok wakil terpilih, diurus seluruhnya dan merupakan garis kebijakan partai.

Berdasarkan praktik di atas sebetulnya mengundang pertanyaan dasar, apakah seperti itu ketentuan mengaturnya? Jawabannya tentu tidak, sebab prtinsip pemilu tetap diatur sesuai dengan asasnya, hanya dalam praktik politik, asas itu tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Itulah yang oleh Mahfud MD. dinyatakan bahwa pada tataran peraturan perundang-undangan pemilu di Indonesia tidak

memiliki masalah apa pun. Tapi kalau sudah pada tataran pelaksanaannya, di situlah ada masalah.[616]

Berbagai keadaan di atas, meskipun tidak sepenuhnya disebabkan karena sistem pemilu yang dianut, tapi harus diakui bahwa sistem pemilu memberi ruang-ruang kosong yang memungkinkan penyimpangan dalam pelaksanaannya. Ruang-ruang kosong itu telah mengubah secara mendasar praktik pelaksanaan kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan elit politik partai. Keyakinan adanya ruang-ruang kosong itu, dibuktikan dengan misalnya praktik politik uang *(money politics)* yang tidak terbantahkan dan telah menjadi rahasia publik. Dalam penyelenggaraan pemilu, ternyata ada semacam pembiaran melakukan praktik *money politics* seperti terjadi dalam pemilu 1999 yang berlanjut sampai pemilu 2014 yang lalu. Padahal praktik *money politics* itu kegiatan yang konkret, tapi memang sulit dibuktikan secara hukum. Akibatnya, tidak pernah menjadi perhatian penyelenggara pemilu untuk memberikan sanksi hukum.[617]

Itulah yang kemudian menjadi sebuah kenyataan, ketika pimpinan PDIP dalam sebuah pidato politik menanggapi hasil pemilu 2014, dengan lantang menyatakan, bahwa siapapun kader partai yang dipercaya untuk menjadi pejabat publik, di manapun ditempatkan, jadi apapun jabatan publiknya, mereka semua adalah "pekerja partai". Pernyataan ini menunjukkan bahwa seluruh kader parpol

---

[616] Dalam hubungan ini, Moh. Mahfud MD. dengan tegas menyatakan bahwa sistem pemilu *(electoral laws)* apapun, tidak memiliki masalah secara hukum. Seluruh sistem pemilu yang ada secara teoretik, sama-sama sejalan dengan prinsip negara hukum. Persoalan pokoknya dalam pelaksanaannya *(electoral process)* banyak yang tidak sesuai bahkan bertentangan dengan ketentuan yang diatur di dalamnya. Moh. Mahfud MD., Hukum dan ..., *op.cit.*, hlm. 227-228.

[617] Kehadiran Bawaslu pun tidak mampu mencegah atau membongkar praktik *money politics* dalam pemilu. Bawaslu hanya berkuasa terhadap hal-hal pelanggaran konkret. Seperti kegiatan kampanye *"offside"* (mendahului), atau menyangkut sosialisasi calon tapi ditafsirkannya sebagai alat peraga pemilu.

apapun nama parpolnya, adalah wakil kepentingan parpol itu sendiri. Bukan mewakili kepentingan rakyat. Keadaan dan praktik politik seperti inilah yang menyebabkan posisi dan kedudukan DPR menjadi lemah.[618]

Selanjutnya mengani varian yang kedua adalah sistem pemilu proporsional terbuka. Sistem ini mulai dipraktikkan dalam pemilu di Indonesia sejak pemilu 2004 yang lalu. Maksudnya, dalam sistem ini rakyat tidak hanya memilih parpol, tapi juga langsung memilih calon wakil yang dikehendakinya. Namun varian ini, belum diterapkan sepenuhnya, karena masih banyak pemilih yang memilih parpol tanpa memilih nama calon, suaranya tetap dianggap sah. Akibatnya, penentuan calon terpilih pun sebagian besar masih melibatkan dan ditentukn oleh pimpinan parpol. Namun begitu, sistem ini dapat pula dikatakan sebagai sistem pemilu distrik semu, dalam rangka menuju sistem pemilu distrik yang sebenarnya.

Gagasannya, seperti dinyatakan dalam teori sistem pemilu yang ada dan telah disinggung dalam uraian-uraian terdahulu, sistem pemilu distrik ini dianggap paling mendekati kebutuhan menghasilkan wakil rakyat yang akomodatif dalam upaya merealisasikan substansi kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan, sesuai dengan keharusan menurut UU Pemilu Indonesia yang berlaku.

Agak menjadi anomali berikutnya adalah, sejak pemilu 2004 diterapkan sistem pemilu proporsional dengan sistem terbuka. Praktik sistem ini dilanjutkan dalam pemilu-pemilu selanjutnya, sampai terakhir pemilu 2014 yang lalu.

---

[618] Di antaranya di masa-masa yang lalu, adanya anggota DPR yang di angkat, termasuk juga $^1/_3$ anggota MPR yang diangkat. Lihat UU Susduk MPR, DPR, dan DPRD Nomor 16 tahun 1969, Pasal 4 yang menyatakan "Jumlah Anggota MPR yang diangkat ditetapkan sebanyak sepertiga dari seluruh anggota MPR dan terdiri: ..". Pasal 10 ayat (3) yang menyatakan: "Jumlah Anggota DPR ditetapkan sebanyak 460 orang, terdiri dari 360 orang dipilih dalam pemilihan umum, dan 100 orang diangkat. Cara pengangkatan ini, sangat berpengaruh terhadap kedudukan DPR secara kelembagaan dan secara individual. Lihat Moh. Mahfud MD., *ibid*, hlm. 228.

Harapannya, dari pemilu itu benar-benar menghasilkan wakil rakyat yang sesungguhnya sesuai dengan keharusan menurut UU Pemilu yang berlaku. Tapi kenyataannya, terutama hasil pemilu 2014 yang lalu, dapat dikatakan mengalami kemunduran yang cukup signifikan, karena lembaga DPR menjadi bukan lagi sebagai lembaga milik rakyat, melainkan lembaga milik partai. Terlebih lagi dengan terbentuk koalisi partai ke dalam KMP dan KIH, praktis anggota DPR yang terpilih mencerminkan wakil KMP dan KIH. Sementara pekerjaan perwakilan dari kedua koalisi tersebut sampai saat ini, masih sibuk dengan kepentingan politiknya sendiri-sendiri. Tidak ada kepentingan rakyat yang menjadi perhatian DPR.[619]

Adapun menyangkut asas pemilu yang menjadi tradisi Indonesia adalah "Luber"[620] dan "Jurdil".[621] Dari sekian banyak negara yang melaksanakan pemilu dalam kehidupan demokrasinya, termasuk Amerika Serikat sebagai kampiun demokrasi, tidak dijumpai undang-undang mengenai pemilu termasuk pengaturan asasnya. Pemilu di Amerika Serikat didasarkan langsung pada UUD yang hanya

---

[619] Keinginan anggota DPR untuk meyediakan dana aspirasi sebesar 20 milyar rupiah per anggota DPR per tahun, merupakan satu bukti kalau anggota DPR itu tidak pernah memikirkan rakyat. Mereka masih memikirkan kepentingan politiknya sendiri. Angka itu bukan mustahil akan dijadikan semacam dana cadangan dalam menghadapi pemilu 2019 yang akan datang. Suatu anomali yang luar biasa diusulkan oleh wakil rakyat yang terhormat. Perlu dilakukan klarifikasi secara transeparan terhadap angka itu. Seberapa besar yang akan mewujud melalui program untuk rakyat, dan bagaimana pengawasan penggunaannya, baik meyangkut programnya maupun menyangkut penggunaan angkanya. Lalu timbul pertanyaan sangat mendasar, untuk apa rakyat Indonesia punyai DPR, kalau pekerjaannya hanya menghabiskan uang rakyat?

[620] Penyebutan Luber sebagai asas itu mulai dikenal dalam UU Nomor 15 tahun 1969. Tapi dalam UU Pemilu Nomor 22 tahun 2007 sebagai kelanjutan dari UU Nomor 3 tahun 1999, yang masuk asas hanyalah jujur dan adil sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 huruf b dan c, di samping sepuluh asas lainnya yang meliputi (mandiri; kepastian hukum; tertib penyelenggara Pemilu; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi, dan efektivitas). Sementara Luber tidak disebut asas, tapi sebagai cara menyelenggarakan pemilu. Lihat Pasal 1 angka 1 UU Nomor 22 tahun 2007.

[621] Asas Jurdil dalam pemilu ini, baru diperkenalkan pada pemilu 1999 melalui UU Nomor 3 Tahun 1999, tentang Pemilihan Umum.

mensyaratkan *"free election"*,[622] sebagai jaminan kebebasan yang diberikan kepada rakyat untuk memilih dalam pemilu.

Secara teoretik, asas-asas itu telah menjadi aturan normatif yang akan menentukan seluruh proses pemilu yang harus dilewati untuk mencapai tujuan akhir pemilu, yaitu mewujudkan kedaulatan rakyat dan berhasil membentuk pemerintahan yang demokratis melalui wakil-wakil rakyat yang terpilihnya.[623]

Untuk itu, ada baiknya asas-asas tersebut dilihat secara satu persatu sebagaimana dimuat dalam UU Nomor 15 tahun 1969 dan seluruh UU pemilu perubahannya, termasuk UU Pemilu lainnya yang ada di Indonesia.[624]

Satu catatan dikemukakan di sini, bahwa asas-asas di atas baru diadakan dalam UU Pemilu yang disusun selama Orde Baru. Dalam UU Pemilu Nomor 7 tahun 1953, tidak dijumpai ketentuan yang secara khusus menyebutkan keempat hal di atas sebagai asas pemilu.[625]

---

[622] Lihat di antaranya ketentuan Pasal 2 UUD Amerika Serikat tentang pengisian jabatan Presiden, yang dalam terjemahan bebas dapat dibaca "... Presiden dan Wakil Presiden Amerika akan dipilih dengan cara-cara berikut: ... "pemilih dari masing-masing negara bagian akan memilih secara rahasia dua orang calon Presiden ...". Begitu juga UUD Perancis (Pasal 6), yang menyatakan untuk mengadakan Presiden hanya ditentukan "dipilih" oleh badan pemilih *(electoral college)*", tanpa menentukan bagaimana mereka memilih. Tapi dapat dipastikan yang esensial dalam pemilihan adalah sifat kerahasiaannya, langsung, dan bebas. Catatan lainnya, mekanisme dan tata cara pemilihan tersebut, selesai diatur dalam UUD.

[623] Dalam hemat penulis, mekanisme dan tata cara mengadakan suatu jabatan publik, yang terutama, bukan bahkan tidak semata-mata ditentukan oleh mekanisme formal transformatif kepentingan kedaulatan rakyat ke dalam jabatan publik, seperti melalui pemilu itu. Tapi perlu pula dipahami dari sisi yang lain, yaitu sejauh mana pejabat publik yang tidak dipilih melalui pemilu tapi mendapat tempat dan diterima dalam sanubari rakyat pemilih. Bukankah itu lebih demokratis dari pada sekedar suatu jabatan publik itu dihasilkan dari pemilu, tapi tidak berada dalam sanubari rakyat pemilih? Ini penting dipahami, karena seolah-olah menjadi sebuah kesalahan besar bahkan dianggap kegagalan demokrasi, ketika ada jabatan publik yang tidak diisi dengan pemilu.

[624] Perlu diketahui, bahwa perjalanan UU Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilu berikut seluruh perubahannya, terakhir dengan UU Nomor 1 tahun 1985, berakhir pada tahun 1999 bersamaan dengan keluarnya UU Nomor 3 tahun 1999. UU ini yang penulis maksudkan sebagai UU Pemilu yang lain yang ada di Indonesia.

[625] Dalam UU Nomor 7 Tahun 1953, tidak dijumpai secara khusus ketentuan tentang asas pemilu. Namun ada "semacam" asas langsung seperti dijumpai dalam ketentuan Pasal 66 ayat (2) yang berbunyi: "Untuk memberikan suaranya, ***pemilih harus datang sendiri*** di tempat pemberian

"Asas *langsung* maksudnya ialah bahwa rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya, menurut hati nuraninya tanpa perantara dan tanpa tingkatan. Artinya, setiap pemberi suara yang memenuhi syarat peraturan perundang-undangan, langsung menentukan sendiri pilihannya atau tidak dapat diwakilkan kepada siapapun".

"Asas *umum* menyatakan bahwa pada dasarnya semua warganegara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu telah berusia 17 tahun atau telah kawin, berhak ikut memilih dalam pemilihan, dan telah berusia 21 tahun berhak dipilih. Jadi pemilihan yang bersifat umum maksudnya pemilihan yang berlaku menyeluruh bagi setiap/semua warganegara, menurut persyaratan azasi *(basic)* tertentu, seperti tersebut di atas".

"Asas bebas, maksudnya bahwa tiap warga negara yang berhak memilih, dalam menggunakan haknya dijamin keamanannya untuk melakukan pemilihan menurut hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan atau paksaan dari siapapun/dengan apapun dalam menggunakan haknya. Artinya, pemilih dijamin untuk memilih sesuai dengan hati nuraninya, tanpa ada pengaruh, tekanan, atau paksaan dari siapapun dan dalam bentuk apapun".[626]

"Asas rahasia dimaksudkan bahwa para pemilih dijamin oleh peraturan, tidak akan diketahui oleh pihak siapapun dan dengan jalan apapun, siapa yang dipilihnya. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan *(secret ballot)*".

Terhadap asas rahasia yang memiliki keterkaitan erat dengan asas bebas, perlu diberikan catatan, karena dalam kenyataan tidak sepenuhnya kebebasan itu menjamin kerahasiaan. Atau setidak-tidaknya asas rahasia ini tidak diletakan pada kata rahasia yang telah menjadi pendapat umum. Ini demikian, karena terdapat sejumlah orang yang tidak dijamin kerahasiaannya. Fungsionaris partai politik, misalnya. Kepadanya tidak dilekati sifat rahasia terkait dengan kebebasannya

---

suara yang ditentukan menurut Pasal 65 ayat (4). Adapun untuk pemilih yang ada di luar negeri, asas langsungnya dilakukan dalam bentuk memberikan suaranya dalam rapat Panitia yang tersebut pada Pasal 19". Di samping itu, juga ada "semacam" asas rahasia seperti dijumpai dalam ketentuan Pasal 69 ayat (1) yang berbunyi: "Untuk pemberian suara, harus disediakan suatu ruangan atau lebih, sehingga pemberian suara dapat dijalankan dengan **cara rahasia**". Selanjutnya, kelengkapan asas dalam pemilu 1955, justeru diatur langsung dalam UUDS 1950, Pasal 35. Dalam pasal ini, terdapat 5 asas, yaitu: jujur, umum, adil (berkesamaan), rahasia sendiri, dan bebas.

[626] Bagir Manan dk., "Mewujudkan ...", dalam Bagir Manan (ed.), *op.cit.*, hlm. 56.

dalam memberikan suara, meskipun dilakukan di kubung atau ruang tertutup. Semua rakyat akan mengetahui dengan sepenuh kepastian, bahwa fungsionaris suatu partai politik, hanya akan memilih calon dan partai politiknya tempat ia bernaung. Kalaupun masih danggap ada rahasia, maka itu hanya tinggal pada satu kemungkinan saja, yaitu kepada siapa suara fungsionaris itu diberikan. Itupun rahasia dalam pengertian yang sangat tipis, karena pemilu yang diselenggarakan menggunakan sistem proporsional terbuka. Oleh karena itu, rahasia lebih ditekankan pada pasca pemberian suara bahwa dengan cara apapun, pilihan rakyat pemilih di luar fungsionaris partai politik di atas, tidak dapat diketahui oleh siapapun dan dengan cara apapun,[627] kecuali pemilih yang bersangkutan menyampaikan kepada pihak lain tentang siapa yang dipilihnya. Kerahasiaan ini memang penting, terutama untuk mencegah hal-hal yang mendorong lahirnya kekeosan politik pasca pemilihan.[628]

---

[627] Di masa Orde Baru, asas pemilu rahasia sering tidak pernah terwujud. Selain setiap fungsionaris partai politik yang memang tidak rahasia, juga dengan berbagai cara dan upaya dalam rangka mempertahankan kekuasaan, seluruh pemilih harus diarahkan memilih golkar. Ada beberapa upaya yang signifikan untuk mempertahankan kekuasaan orba, di antaranya membentuk jaringan PNS yang harus bernaung di bawah KORPRI yang berafiliasi langsung di bawah binaan Golkar. Sebagai anggota Korpri dikenai kewajiban bukan hanya bagi dirinya yang harus memilih golkar, tapi juga anggota keluarga dalam hubungan ke atas atau ke bawah dan/atau ke samping, bahkan diiming-imingi dalil kekufuran dengan kalimat "kita wajib memilih Golkar karena yang selama ini memberi makan adalah Golkar". Upaya lainnya, pemilu diselenggarakan pada hari kerja dan pemungutan suara dilakukan di kantor masing-masing. Upaya ini sangat efektif dalam mempertahankan para PNS yang berstatus KORPRI dan jejaringnya, sebagai pemilih setia Golkar. Karena itu, bagi pemilih PNS sebetulnya menjadi tidak ada rahasia, karena yang tidak memilih Golkar akan dengan mudah diketahui melalui yang bersangkutan mendapatkan perlakuan semacam "pengasingan" sebagai bentuk tekanan psikologis, disusul dengan tidak naik pangkat atau penundaan kenaikan pangkat yang tidak ada kejelasan batas waktu penundaannya, mutasi dengan alasan yang tidak jelas atau semacam "pembuangan", bahkan lebih dari itu diberhentikan dari jabatan dan status sebagai PNS.

[628] Ada semacam kecenderungan dalam tradisi perpolitikan di Indonesia, pasca suatu pemilu terutama pemilukada yang terjadi belakangan ini, selalu berujung pada kekeosan politik, seperti pembakaran kantor Bupati di Maluku Utara, di NTB, dan beberapa daerah lain. Di samping itu, ada pula kekeosan politik yang tidak berbentuk kerusuhan di tingkat *grassroot*, tapi terkesan melecehkan peran peradilan MK yang menyelesaikan sengketa pemilu. Memberikan anggapan kepada MK sebagai badan otoriter dalam memutus sengketa pemilu, karena tidak sesuai dengan

Selanjutnya asas jurdil yang mulai diperkenalkan sejak pemilu 1999 yang lalu, seperti dimuat dalam UU Nomor 3 tahun 1999. Asas *jujur* ini diartikan bahwa dalam penyelenggaraan pemilu, penyelenggara/pelaksana, pemerintah, dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat baik secara langsung ataupun tidak langsung, dengan pemilu harus bersikap dan bertindak jujur sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Penegasan ini penting, karena salah satunya ada yang paling potensial melakukan ketidakjujuran dalam pelaksanaan pemilu adalah komunitas PNS, yang di masa rezim ORBA adalah kantong-kantong potensial mendulang suara melalui status KORPRI, yang sampai saat ini masih melekat padanya.

Itulah sebabnya, asas jujur dilahirkan untuk mencegah berbagai kemungkinan di atas yang selalu dikaitkan pada alasan mendasar yakni memberikan hak suara dalam pemilu adalah hak politik seluruh warga negara tanpa kecuali. Itu hak politik yang dijamin oleh konstitusi, sehingga disebut juga dengan hak konstitusional warga negara, yang disandarkan pada ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.[629] Pemahaman hak politik seperti ini, bukan sekedar keliru, melainkan sebuah kesalahan fatal bagi sebuah bangunan negara demokrasi.

Kesalahan pemahaman itu terletak bahwa negara seolah-olah telah membenarkan ada sekelompok warga negara tertentu, mendapatkan hak istimewa

---

keinginan yang menyengketakan. Itu semua adalah bentuk lain kekeosan politik. Itulah sebabnya dalam rangka menghindarkan kekeosan politik yang lebih parah lagi, digelar kesepakatan sebelum pelaksaanaan pemilu dan pemilukada dalam bentuk kesepakatan politik (Fakta Integritas) untuk menerima apapun hasil pemilu atau pemilukada yang terjadi. Artinya siap menerima kekalahan, meskipun dalam kenyataan tidak sepenuhnya diterima sebagaimana bunyi fakta integritas yang mereka buat.

[629] Ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 tersebut menyatakan: "Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".

dan eksklusif dibandingkan warga negara lainnya. Karena itu, ketentuan konstitusional Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 di atas, tidak dimaksudkan memberikan ruang eksklusif kepada sekelompok warga negara tertentu, tapi sebaliknya memproporsionalkan hak-hak seluruh warga negara dalam membangun negara secara berkesamaan dalam kebersamaan.

Karena itu, keberadaan sekelompok warga negara yang telah mengambil porsi dalam membangun negara sebagai PNS khususnya, dan TNI sebagai alat pertahanan negara, atau Polri sebagai alat keamanan negara, adalah pilihan politik yang maknanya sama dengan warga negara lain yang memilih hidup dalam kekuasaan politik. Termasuk di dalamnya warga negara yang tidak berafiliasi dengan ketiga atau keempat kelompok itu, yaitu warga-warga bebas pada umumnya. Ketiganya –PNS, TNI, dan Polri- adalah sama-sama sebagai pelayan masyarakat *(public services/public servant)* dalam fungsi dan perannya masing-masing tersebut. Untuk itu, tidak ada lagi tuntutan-tuntutan hak politik dengan mengatasnamakan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Itulah sebabnya dalam rangka menghindarkan berbagai kemungkinan di atas, jauh-jauh hari sejak kelahiran ORBA, khususnya kepada TNI-POLRI dibebaskan dan tidak diberikan hak pilih baik aktif maupun pasif, tapi kepadanya diberikan ketentuan khusus dengan atas nama dwi-fungsi.[630] Secara lengkap ketentuan tentang TNI (dahulu ABRI), dijumpai dalam Penjelasan Umum angka 8 UU Nomor 15 tahun 1969, sebagai berikut:

---

[630] Lihat Pasal 11 UU Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusawaratan/Perwakilan Rakyat. Ketentuan pasal ini berbunyi: "Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (termasuk Polri-penulis) tidak menggunakan hak memilih".

"Mengingat dwifungsi ABRI sebagai alat negara dan kekuatan sosial yang ***harus kompak bersatu*** dan merupakan kesatuan untuk dapat menjadi pengawal dan pengaman Panca Sila dan Undang-undang Dasar 1945 yang kuat dan sentosa, maka bagi ABRI diadakan ketentuan tersendiri.
Fungsi dan tujuan ABRI seperti tersebut di atas tidak akan tercapai jika anggota ABRI ikut serta dalam pemilihan umum, yang berarti bahwa anggota ABRI berkelompok-kelompok, berlain-lainan pilihan dan pendukungnya terhadap golongan-golongan dalam masyarakat.
Karena itu maka anggota-anggota ABRI tidak menggunakan hak memilih dan hak dipilih, tetapi mempunyai wakil-wakilnya dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat dengan melalui pengangkatan.[631]
Duduknya ABRI dalam lembaga-lembaga permusyawartan/perwakilan melalui pengangkatan, ***dimungkinkan*** oleh demokrasi Panca Sila yang menghendaki ikut sertanya segala kekuatan dalam masyarakat representatif dalam lembaga-lembaga tersebut". (kursif tebal-penulis)

Memang agak berbeda dengan TNI/POLRI, karena kepada PNS pada waktu itu masih diberikan hak politik untuk memilih dan dipilih yang dikemas dalam sebutan KORPRI.[632] Karena itu, selama rezim ORBA, PNS dengan korprinya merupakan gudang untuk mendulang suara emas untuk kepentingan rezim kekuasaan.

Adapun asas *adil* dimaksudkan bahwa dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan partai peserta pemilu, mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan dalam bentuk apapun dan dari pihak manapun. Asas ini, di

---

[631] Perwakilan TNI/POLRI dalam BPR melalui pengangkatan ini didasarkan pada alasan dwifungsi, yaitu sebagai alat pertahanan/keamanan dan kekuatan sosial politik, meski alasan tersebut tidak memiliki dasar filosofis yang jelas, kecuali karena satu alasan kepentingan politik rezim kekuasaan. Ini terbukti kemudian setelah gerakan reformasi lahir, ajaran dwifungsi ini dihapuskan dalam rangka mengembalikan fungsi dan peran utama TNI/POLRI sebagai alat pertahanan dan keamanan negara, dan tidak lagi eksesif sebagai alat kepentingan kekuasaan politik, seperti di zaman Orba.

[632] Korpri adalah organisasi di Republik Indonesia yang anggota-anggotanya meliputi: seluruh pegawai republik Indonesia (PNS), pegawai BUMN, pegawai BUMD, dan anak perusahaannya, termasuk perangkat pemerintahan desa. Organisasi ini didirikan pada 29 November 1971 dengan Keputusan Presiden Nomor 82 tahun 1971. Di era Orba, Korpri ini dijadikan alat untuk melindungi kepentingan kekuasaan pemerintahan. Korpri ini adalah jalur birokrasi dalam mempertahankan kekuasaan politik Golkar dan kekuasaan politik pemerintahan Orba. Korpri adalah suara tetap pemilu untuk kepentingan legalisasi kekuasaan pemerintahan.

masa UUDS 1950 identik dengan sebutan "... hak pilih yang bersifat umum dan *berkesamaan*".[633]

Untuk mewujudkan keseluruhan asas pemilu, sejak reformasi dilakukan pembenahan di berbagai sisi penyelenggaraan pemilu. Di antaranya pembentukan badan penyelenggara pemilu yang bebas dan mandiri bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU).[634] Namun kebebasan dan kemandirian KPU, kurang bahkan tidak terbukti karena masih melibatkan unsur partai politik. Keikutsertaan unsur partai politik dalam KPU, tidak akan mampu mewujudkan kemandirian KPU bahkan memperlihatkan keberpihakan kepada suatu kontestan atau calon tertentu.[635]

Akibatnya maka esensi pemilu yang luber dan jurdil dalam arti penyelenggaraannya terlaksana secara demokratis dan transeparan, menjadi sulit terwujud. Namun begitu, karena pemilu merupakan sarana merealisasikan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat ke dalam pembentukan kekuasaan, maka upaya pencapaiannya menjadi sebuah keniscayaan, apapun kendala yang ada dan dijumpai dalam perjalanannya. Karena itu, setidaknya ada tiga hal penting dan esensial dari pemilu dalam bangunan negara demokrasi, yaitu:

b. pemilu adalah sarana memelihara dan merealisasikan asas kedaulatan di tangan rakyat, sehingga tercipta hubungan kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat;

---

[633] Lihat Pasal 35 UUDS 1950.

[634] Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, menyatakan "Penyelenggara Pemilihan Umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai-partai politik peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden". Dalam UUD 1945 Perubahan Ketiga tahun 2001, Pasal 22E ayat (5) menyebutkan "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri".

[635] Kasus anggota KPU Andi Nurpati yang terlibat dalam pemalsuan putusan MK dalam perkara pilkada Bupati di Provinsi Sulawesi Selatan, adalah satu contoh konkret, ketidakmandirian KPU sebagai akibat ulah anggotanya yang berasal dari unsur partai politik.

c. pemilu adalah wujud nyata demokrasi dalam praktik bernegara masa kini (modern), karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintah; dan
d. dalam tatanan demokrasi, pemilu adalah sarana dan mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari tataran masyarakat ke tataran badan perwakilan, agar dapat diselesaikan secara damai dan adil, sehingga kesatuan masyarakat tetap terjamin.

Karena ketiga hal di atas merupakan esensi dari pemilu yang harus direalisasikan dalam kenyataan, maka ada 5 (lima) prasyarat[636] mewujudkan asas-asas pemilu Luber dan Jurdil, yaitu:

1. Peraturan perundangan yang mengatur Pemilu, harus tidak membuka peluang terjadinya tindak kecurangan maupun menguntungkan satu atau beberapa pihak tertentu yang terlibat dan berkepentingan dengan pemilu tersebut.
2. Begitu pula peraturan pelaksanaan pemilu yang memuat petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan pemilu, harus tidak membuka peluang bagi terjadinya tindak kecurangan maupun menguntungkan satu atau beberapa pihak tertentu.
3. Badan/lembaga penyelenggara pemilu, harus bersifat mandiri dan independen, bebas dari campur tangan pemerintah atau partai politik peserta pemilu, baik dalam hal kebijakan maupun operasionalnya, serta terdiri dari tokoh-tokoh yang kredibilitasnya tidak diragukan.
4. Keterlibatan aparat pemerintahan dalam kepanitiaan pemilu, sebatas pada dukungan teknis operasional dan hanya bersifat administratif.

---

[636] **http://tafany.wordpress.com/2009/03/23/pemilu-demokrasi/**, diunduh, 1-3-2012

5. Partai politik peserta pemilu memiliki kesiapan yang memadai untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemilu, khususnya yang berkaitan dengan kepanitiaan pemilu serta kemampuan mempersiapkan saksi-saksi di tempat-tempat pemungutan suara.

Dalam keadaan keseluruhan prasyarat di atas dipenuhi, pemilu akan menjadi nyata memiliki hubungan yang erat dengan kedaulatan rakyat dan demokrasi, dalam arti kedaulatan yang secara asasinya dipegang dan dimiliki rakyat, akan terealisasi secara "kaaffah".[637] Arti lainnya, ketika asas-asas pemilu dijalankan secara kaaffah, maka pemilu tersebut akan sampai pada tujuan pokoknya yaitu mewujudkan kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan yang akan membawa konsekwensi kepada mereka yang dihasilkan dari pemilu, memiliki tanggung jawab moral dan sosial untuk merealisasikan aspirasi dan keinginan kedaulatan rakyat ditetapkan sebagai kebijakan pemerintahan yang dijalankan. Merealisasikan kedaulatan rakyat oleh wakil-wakil yang mereka pilih dalam pemilihan umum, menunjukan bahwa pemilu telah menjadi sarana ampuh mewujudkan kedaulatan rakyat yang dikehendaki UUD 1945.

Ketercapaian asas pemilu adalah terlaksananya seluruh asas itu dalam penyelenggaraan pemilu. Keterselenggaraan ini menunjukkan bahwa pemilu mencapai fungsinya, yaitu diselenggarakan secara demokratis. Suatu pemilu

---

[637] Istilah "Kaaffah" ini dijumpai dalam al-Qur'an sebagai perintah kepada manusia, bahwa dalam memasuki dien "Islam" harus secara komprehensif, menyeluruh, simultan, bekesinambungan menyangkut keseluruhan segi kehidupan. Artinya, perintah "Kaaffah" bukan hanya dalam soal ibadah mahdoh. Lihat Surat Al-Baqarah (Q.S. 2 : 208). "Kaafah" juga harus mengimpelemintasi dalam kehidupan politik, ekonomi, budaya, sosial, dan lainnya, sebagai konsekwensi Islam agama **"rahmatan lil alamin"**. Selanjutnya lihat pula Surat Al-Anbiya (Q.S. 21 : 107); Surat Sabaa (Q.S. 34 : 28). Karena itu, ketika kehidupan politik yang salah satunya mengenai demokrasi, pemilihan umum, dan kedaulatan rakyat, juga harus dijiwai dengan kekaaffahan Islam, agar kedaulatan rakyat dapat menjelma sesuai dengan amanah esensinya, yakni menjadi bagian dari keputusan negara yang dijalankan untuk kepentingan rakyat.

digolongkan demokratis, jika memiliki tingkat kompetitif yang tinggi. Untuk mencapai tingkat kompetitif ini, Eef Saefullah Fatah[638] mengidentifikasi ada delapan syarat yang harus dipenuhi, yaitu:

a. ada pengakuan terhadap hak pilih universal;
b. ada keleluasaan untuk pluralitas aspirasi politik;
c. tersedia mekanisme rekrutmen politik bagi calon wakil rakyat yang demokratis, yakni penentuannya dilakukan secara *buttom-up*, tidak *top-down*;
d. ada kebebasan bagi pemilih untuk mendiskusikan figure-figur calon wakil rakyat;
e. ada keleluasaan untuk menentukan pilihan, dalam arti tidak dimobilisasi;
f. ada panitia pemilihan yang independen dan mandiri;
g. ada keleluasaan bagi kontestan pemilu untuk berkompetisi secara sehat, jujur, dan jujur; dan
h. netralitas birokrasi.

Ternyata dari kedelapan syarat itu, seluruhnya menggambarkan sebuah mekanisme pemilu yang demokratis dan kompetitif yakni yang menyelenggarakan asas-asas luber dan jurdil secara konsisten.

5. Sistem Kepartaian dan Sistem Badan Perwakilan Rakyat

a. Sistem Kepartaian

Disadari atau tidak, sistem pemilu yang dipilih suatu negara, memiliki hubungan timbal balik, bahkan *mutatis mutandis* terhadap sistem kepartaian dan sistem badan perwakilan rakyat.

Sistem kepartaian akan berbicara susunan kepartaian yang dianur suatu negara. Seperti telah disinggung dalam bagian yang lalu, sistem kepartaian dibedakan ke dalam tiga macam, yaitu: sistem kepartaian tunggal *(single party system)*, sitem kepartaian dua *(two party system)*, dan sistem kepartaian banyak *(multy party system)*.

---

[638] Eef Saefullah Patah, Zaman ..., *op.cit.*, hlm. 27.

Dalam bagian ini khusus akan dibahas hubungan sistem pemilu dengan sistem kepartaian. Hal ini penting untuk melihat dan kemungkinan memberi alternatif bagi masa depan sistem kepartaian dan masa depan sistem badan perwakilan rakyat Indonesia. Dalam sejarah kepartaian Indonesia, hanya satu sistem kepartaian yang belum pernah dicoba diterapkan, yaitu sistem dua partai. Sistem partai tunggal dan sistem banyak partai, dua-duanya telah pernah dilakukan, dan bahkan sedang dilakukan, yaitu sistem banyak partai.

Sistem partai tunggal, pernah dilakukan di era orde baru, khususnya sejak tahun 1975 sampai dengan tahun 1998. Tahun 1975 adalah tonggak awal sistem partai tunggal, sebagai akibat dari penyederhanaan parpol yang ada, dari 10 parpol peserta pemilu 1971, menjadi 3 partai politik.[639] Keadaan ini dikukuhkan melalui UU Nomor 3 tahun 1975, tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Sesuai dengan judulnya, UU ini dengan tegas menyatakan kalau Golkar itu bukan parpol. Tapi dalam gerak langkah politiknya, menjalankan fungsi-fungsi parpol, yaitu mendapatkan kekuasaan dan menjalankan kehendak-kehendak politknya.[640] Sementara yang disebut parpol hanya dua, yaitu PPP yang merupakan fusi dari 4 partai Islam yang ada pada waktu itu, dan PDI yang merupakan fusi dari 5 partai nasionalis.[641]

Sistem satu partai di era Orba ini, dilihat dari praktik politik dan kepartaian yang dijalankan. Sejak pemilu 1977, ketiga kekuatan politik ini melakukan

---

[639] Penyederhanaan itu dilakukan dengan fusi (penggabungan) parpol-parpol ke dalam satu nama baru. Tapi penyederhaan parpol dengan fusi yang terjadi tahun 1973, diakui secara teoretik sebagai cara penyederhanaan yang tidak demokratis. Namun begitu, hasilnya tetap terjadi penyederhanaan. Sri Soemantri, Sistem Dua ..., *op.cit.*, hlm. 7.

[640] Ferry Kurnia Rizkiyansyah, Mengawal ..., *op.cit.*, hlm. 29.

[641] Kedua parpol ini resminya berdiri pada: PPP tanggal 5 Januari 1973, dan PDI tanggal 10 Januari 1973.

kepada Golkar. Memilih selain Golkar adalah berkhianat terhadap Orba. Itulah yang kemudian dinyatakan kalau Indonesia semasa Orba menjalankan kebijakan partai tunggal.

Politik masa mengambang *(floating mass)*. Kebijakan ini berkaitan dengan pengebirian fungsi dan peran parpol. PPP dan PDI, memiliki keterbatasan untuk mengurus dan mengembangkan kehidupan politiknya. Gagasan dasarnya, masyarakat desa tidak perlu peka dengan hiruk pikuk kehidupan berpartai dan berpolitik, sehingga kaki tangan kedua parpol itu tidak sampai ke tingkat desa. Sementara Golkar dengan leluasa untuk mempropagandakan keberadaannya sampai ke tingkat pemerintahan terrendah, Rukun Tetangga (RT). Akibatnya, memang masyarakat kebanyakan di perdesaan tidak mengenal adanya partai politik selain Golkar. Karena itu, dengan kebijakan *floating mass* Golkar selalu mendulang dukungan suara dari kalangan masyarakat perdesaan, yang merupakan sebaran terbesar jumlah penduduk Indonesia.

Terlebih lagi dengan kebijakan dwi fungsi ABRI. Tentara ditempatkan sebagai kekuatan sosial politik dan alat kepentingan kekuasaan. Kebijakan politik dijalankan bersifat represif yang oleh: Afan Gaffar[645] disebut sebagai *"a reserve security apparatus"* (aparat kemanan yang represif). Dalam tubuh tentara dibentuk lembaga Komando Operasi Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib), lembaga operasi khusus (Opsus), secara kewilayahan dibentuk kebijakan Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh, intimidasi para intelejen dibawah koordinasi

[645] Afan Gaffar, *Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemony Party System*, Universitas Gajah Mada Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 73.

Bakin, dan sebagainya.[646] Sasarannya melakukan tekanan politis dan psikologis terhadap kelompok aktivis pro-demokrasi dan HAM, kelompok Islam politik, dan kelompok aktivis lainnya, yang dianggap akan mengganggu kebijakan pembangunan yang dicanangkan, dan dikembalikan untuk terbentuk kepatuhan yang identik dengan taklid (patuh tanpa *reserve* atau tanpa pertimbangan). Dengan secepat kilat kita berjumpa dengan wajah Orba yang "otoritarian" dan "menyeramkan".[647]

Keadaan ini tidak hanya terjadi di tengah masyarakat luas, melainkan masuk juga ke ruang kelembagaan negara dan pemerintahan. Kehadiran tentara dalam parlemen dengan atas nama dwi fungsi yang kehadirannya melalui pengangkatan, jauh lebih menyeramkan lagi. Dari ruangan ini akan dilahirkan produk hukum yang bersentuhan dengan kehidupan masyarakat. Tiada tempat dan waktu bagi anggota DPR untuk dapat bicara bebas mengatasnamakan rakyat. Semua pembicaraan terkait proses legislasi, dipusatkan pada bagaimana norma-norma yang keluar, senantiasa menjamin keamanan dan kelangsungan kekuasaan Orba. Tidak ada pembicaraan yang bersifat kritik terhadap berbagai kebijakan pemerintahan Orba, meskipun sangat bertentangan denga kenyataan. Semua harus dinyatakan baik dan benar. Bahkan konon, anggota DPR yang masuk kategori "vokal" dengan kepentingan rakyat, tempat duduknya diseting sedemikian rupa supaya berdampingan dengan anggota DPR yang berasal dari tentara. Semua dilakukan untuk memberikan pembelajaran dan tekanan psikis, psikologis, dan politis kepada yang bersangkutan.

---

[646] Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *op.cit.*, hlm. 30-31.
[647] *Ibidem.*

Lebih-lebih di MPR. Anggota yang diangkat dengan tegas ditentukan sebanyak ⅓ anggota. Hal yang pasti, angka ⅓ anggota ini akan bertindak sebagai mewakili kepentingan pengangkat, yaitu pemerintah khususnya keinginan Presiden Soeharto. Ketentuan ini bermuara kepada Pasal 37 UUD 1945. Esensinya tidak ada upaya apapun terkait dengan kewenangan MPR mengubah UUD. Orba sadar bahwa hal paling ditakutkan dan akan mengganggu kelangsungan kekuasaan, adalah perubahan UUD 1945.[648] Baik secara politik maupun akademik, pikiran-pikiran atau gagasan perubahan UUD 1945, yang secara normatif adalah konstitusional, dianggap sebagai sebuah ancaman psikis, psikologis, dan politis bagi kekuasaan Orba.[649]

Di samping itu, angka $^1/_3$ ini signifikan bagi kelangsungan kekuasaan Orba. Setiap 5 tahun sekali, MPR bersidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Angka $^1/_3$ ini sangat pasti memenuhi keinginan Orba dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden. Keadaan itu dibuktikan MPR, dalam sidang 5 tahunannya terkait pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, secara terus menerus dengan aklamasi menyetujui Soeharto tokoh sentral Orba, dipilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

---

[648] Adalah Sri Soemantri yang secara akademik justeru mampu membicarakan masalah perubahan UUD 1945 sebagai hak konstitusional MPR. Beliau tuliskan gagasan itu dalam sebuah naskah sangat akademik, berupa disertasi untuk memperoleh gelar doktor dalam bidang ilmu hukum pada Program Pascasarjana UNPAD. Judul lengkap tulisannya: "Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945", dipertahankan pada sidang terbuka tanggal 22 Juli 1978. Tanggal dan waktu yang sangat fantastik untuk dilawan, karena waktu itu justeru Orba sedang menata menuju ke puncak kekuasaan "abadinya".

[649] Bahkan dalam suatu kesempatan sekitar tahun 1985, ketika marak pembicaraan tentang perubahan UUD 1945, Pangkopkamtib Soedomo memberikan tanggapan dengan menyatakan bahwa "Mengubah UUD 1945 adalah tindakan diktator konstitusional". Diakui atau tidak, pernyataan ini merupakan bentuk ketakutan psikis, psikologis, dan politis Orba terhadap perubahan UUD 1945. Padahal perubahan itu merupakan sebuah sunatullah yang tidak dapat dihindari. Kejadiannya hanya soal waktu, kapan Allah mentakdirkan perubahan itu terjadi.

Praktik ini berjalan mulus sampai dengan sidang umum MPR tahun 1998. Bahkan pemilu 1997 saja belum dilaksanakan, MPR melalui ketuanya pada waktu itu Harmoko, dengan lantang menyatakan bahwa calon presiden yang akan dipilih MPR pada sidang MPR 1998, adalah orang yang memiliki pengalaman sebagai presiden. Keadaan ini mendapat dukungan politik yang sangat luas, ketika kemudian hasil pemilu 1997, Golkar mengantongi suara sebanyak 74,51%. Makin licin dan muluslah jalan Orba mengusung Soeharto menjadi orang yang "seumur hidup" jadi Presiden Indonesia, dan konstitusional. Berbagai gambaran di atas, membuktikan kalau Orba berpemerintahan secara otoritarian, bahkan kedikataturan melalui sistem partai tunggal, Golkar.[650]

Selanjutnya mengenai praktik sistem banyak partai. Sejak pemilu pertama tahun 1955, Indonesia memang menganut sistem banyak partai. Setidaknya pada pemilu pertama tahun 1955 saja, diikuti oleh 28 parpol dan satu unsur perseorangan.

Seperti telah disinggung dalam uraian-uraian terdahulu, sistem banyak partai ini selalu disandingkan dengan sistem pemilu proporsional,[651] seperti pula terjadi pada pemilu pertama tahun 1955. Sistem banyak partai ini, lahir menyusul pemerintahan Soekarno mengeluarkan Maklumat Pemerintah 3 November 1945. Tidak kurang dari 30 parpol didirikan masyarakat. Gagasan pokoknya, hendak membangun praktik pemerintahan demokrasi dengan sebanyak-banyaknya

---

[650] Selama Orba, Golkar selalu tidak menghendaki disebut sebagai partai politik. Hal itu disiasti melalui UU-nya sendiri yang disebutnya dengan UU tentang Parpol dan Golkar (UU Nomor 3 tahun 1975 Jo. UU Nomor 3 tahun 1985). Sementara aktivitas yang dilakukannya adalah parpol, seperti: ikut pemilu, mengumpulkan wakilnya dalam DPR, berusaha memperoleh kedudukan dan kekuasaan politik. Kelaku seperti ini adalah kelaku parpol.

[651] Rod Hague *et.al.*, Comparative ..., *op.cit.*, hlm. 106. Maurice Duverger, *ibid*, hlm. 46.

partisipasi masyarakat. Gagasan ini nampak dengan jelas dalam isi Maklumat Pemerintah 3 November 1945,[652] yang menyatakan:

1. "Pemerintah menjukai timbulnja partij-partij politik, karena dengan adanja partij-partij itulah dapat dipimpin kedjalan jang teratur segala aliran paham jang ada dalam masjarakat.
2. Pemerintah berharap supaja partij-partij itu telah tersusun, sebelumnja dilangsungkan pemilihan anggauta Badan-Badan Perwakilan Rakjat pada bulan Djanuari 1946".

Pendirian partai-partai ini merupakan respon pemerintah atas usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP). Usul BP-KNIP itu dinyatakan dalam Pengumuman Badan Pekerja Nomor 3,[653] tanggal 30 Oktober 1945, yang intinya adalah:

> "Maka kesimpulan Badan Pekerja tidak lain, ialah: Pembentukan partai-partai sekarang boleh dimulai dengan leluasa asal saja pembentukan itu pada azasnja dengan restriksi, memperkuat perdjuangan kita, mempertahankan kemerdekaan, serta mendjamin keamanan masjarakat jang kini pada beberapa tempat amat terganggu.
> Berhubung dengan kesimpulan ini, maka oleh Badan Pekerdja telah diusulkan kepada pemerintah supaja diberikan kesempatan kepada rakjat seluas-luasnja untuk mendirikan patai[2] politik dengan restriksi, bahwa partai[2] itu hendaknja memperkuat perdjoangan kita, mempertahankan kemerdekaan dan mendjamin keamanan masjarakat".[654]

Menyusul terbit Maklumat 3 November 1945 ini, setidaknya telah berdiri berturut-turut 7 parpol berikut:[655]

---

[652] Berita Republik Indonesia Tahun I Nomor 1, halaman 3, kolom 4. Maklumat ini dikeluarkan oleh Wakil Presiden Moh. Hatta. Ini adalah bentuk konkret tindakan kenegaraan atas nama "dwi-tunggal".

[653] Berita Republik Indonesia Tahun I Nomor 1, halaman 4, kolom 3. Dikeluarkan oleh ketuanya, St. Sjahrir.

[654] Kedua kutipan dari Pengumuman BPKNIP Nomor 3, dan Maklumat Pemerintah 3 November 1945, dengan sengaja penulis kutip sesuai ejaan aslinya.

[655] **www.idsejarah.net/2014/12/sejarah-partai-politik-pada-masa_3html**, diunduh, 15-12-2014.

Tabel 2: Daftar Parpol Dalam UUD 1945 Proklamasi

No.	Nama Partai	Waktu berdiri
1.	Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi)	7 November 1945
2.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	Januari 1946
3.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	Januari 1947
4.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	Maret 1947
5.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	April 1947
6.	Murba	Desember 1948
7.	Katholik	Desember 1949

Di samping partai-partai di atas, sebetulnya sebelumnya sudah ada partai-partai kecil lain, seperti Gerindo, Partindo, Barisan Tani Indonesia, Perwari, Partai Buruh Indonesia, dan Pesindo. yang kemudian bergabung ke dalam PNI, dan partai lainnya. Hanya yang pasti, partai-partai ini tidak sempat berkiprah sebagaimana mestinya, karena agenda pemilu yang akan diselenggarakan pada bulan Januari 1946, tidak pernah terlaksana.

Sementara pemilu baru terselenggara pada tahun 1955, yaitu pada 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR, dan 15 Deseber 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Kedua pemilu ini diikuti oleh sistem banyak partai. Setidaknya ada 29 parpol yang berkompetisi di kedua pemilu itu. Pemilu diselenggarakan dengan sistem proporsional daftar tertutup. Namun demikian, pemilu itu menghasilkan anggota DPR dan anggota Konstituante yang merupakan wakil rakyat sesungguhnya. Mereka bukan wakil parpol. Bahkan jika dibandingkan dengan seluruh pemilu yang terselenggara di Indonesia, pemilu 1955 terdemokratis dalam seluruh tahapan kegiatannya. Tidak sedikit di antara calon yang maju berkompetisi pada waktu itu, adalah mereka yang sedang menjabat dalam jabatan pemerintahan. Tapi ketika mereka terjun ke gelanggang

kompetisi, semuanya menanggalkan atribut kekuasaan dan jabatan. Jabatan, fasilitas, dan segala hal yang melekat padanya, mereka tanggalkan. Mereka datang kepada masyarakat sebagai individu yang memiliki visi dan misi kerakyatan yang jelas. Jabatan tidak dijadikan alat untuk mendulang suara. Pertarungan politik yang mereka tunjukkan dengan tajam, tidak menyebabkan ketersinggungan sesama kontestan. Bahkan dalam sebuah kesaksian yang disampaikan oleh seorang budayawan terkenal Indonesia, Taufiq Ismail,[656] "jangankan pertumpahan darah", secara "ekstrim" beliau katakan, "bersentuhan kulitpun di antara sesama kontestan, tidak pernah mereka lakukan". Karena berbagai peristiwa dan keadaan inilah, pemilu 1955 dinyatakan terdemokratis dalam sejarah pemilu di Indonesia.

Kedua lembaga –DPR dan Konstituante– benar-benar merupakan dua lembaga yang mewakili kepentingan rakyat. Dalam pembentukan UU sebagai tugas pokok dan pengawasan sebagai fungsi pokok DPR, dijalankan dengan sesungguhnya. Satu produk pokok DPR hasil pemilu 1955, adalah UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang sangat responsif. UU tetap berlaku sampai saat ini dan sudah berusia hamper genap 55 tahun. Suatu usia yang luar biasa, dan dapat dikatakan satu-satunya produk UU yang dihasilkan Indonesia merdeka berusia mencapai setengah abad.[657]

Selanjutnya menyangkut fungsi pengawasan DPR. Ini pun dijalankan sesuai dengan prinsip kerakyatan. DPR menunjukkan ketajaman giginya, ketika pada tahun 1960 menolak RUU APBN yang diusulkan oleh Presiden Soekarno.

---

[656] Taufiq Ismail, *TV-ONE*, 2009.

[657] Seluruh UU lainnya, tidak ada yang berusia selama itu. UU kedua yang terlama adalah yang dihasilkan Orba yaitu UU Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, dengan usia 25 tahun. Ini berlaku semata-mata karena pemaksaan akibat system politik otoriter Orba.

DPR telah menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana "pakem" lembaga perwakilan rakyat.

Begitu pula dengan badan kedua, Konstituante yang sama-sama dipilih tahun 1955 dengan sistem banyak partai. Tugas pokok badan ini menetapkan UUD tetap untuk mengganti UUD Sementara ini.[658] Tugas pokok ini telah dijalankan sebagaimana mestinya, tapi terkendala oleh ketentuan Pasal 137 ayat (1) yang menentukan bahwa putusannya jika ditempuh dengan suara terbanyak, harus disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota. Angka ini tidak pernah dicapai oleh Konstituante. Akibatnya konstituante tidak berhasil menjalankan tugas sebagaimana diamantakan Pasal 134 UUD Sementara. Sebagai bentuk tanggung jawab atas "kegagalan" itu, sebagian besar anggota Konstituante melakukan mogok sidang.

Akibat akhir dari kinerja kedua badan –DPR dan Konstituante– di atas, kemudian menemukan kehidupan pahitnya. Kedua badan itu dibubarkan oleh Presiden. DPR dibubarkan setelah menolak RAPBN usulan Presiden Soekarno; sementara Konstituante dibubarkan karena dianggap gagal menyelesaikan tugas Pasal 134 UUD Sementara. Sebelum pembubaran kedua lembaga negara tersebut, terlebih dahulu Presiden membubarkan partai Masyumi.[659]

Terlepas perjalanan kepartaian di atas, intinya sejak kelahiran Indonesia sebagai negara merdeka sampai saat ini, Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan praktik sistem banyak partai.

---

[658] Lihat Pasal 134 UD Sementara 1950.
[659] Pembubaran ini dilakukan dengan Keputusan Presiden Nomor ... tahun 1960.

Selanjutnya, mengenai sistem dua partai yang memang belum pernah terjadi di Indonesia. Banyak teori dan pendapat para ahli, bahwa sistem dua partai adalah model kepartaian yang demokratis.[660] Secara kasat mata, memang ada logika kuat untuk menerima dalil, kalau sistem dua partai adalah demokratis.[661] Hal itu dapat diuji dari kinerja dan program partai. Dapat dipastikan program kerja kedua partai berpengaruh itu, berorientasi pada kepentingan rakyat, meski dalam perbedaan pokok persoalan yang dijadikan orientasi politiknya.[662]

Misalnya orientasi program sistem dua partai Inggris terkait bidang ekonomi. Sepertinya di antara kedua partai itu, telah ada semacam kesepakatan menentukan porsinya masing-masing. Partai Konservatif akan lebih fokus pada urusan kebebasan berusaha. Sementara partai Buruh akan lebih fokus pada pengendalian dan pengawasannya.[663]

Agak berbeda dengan sistem dua partai di Amerika. Isu politik yang sering mempengaruhi pemilih, adalah isu HAM yang saling berbalik secara diametral. Republik adalah partai yang sangat melindungi kapitalis. Hak-hak kapitalis lebih terjamin. Menurunkan pajak pendapatan, bahkan menghapuskannya sekalipun, menghapuskan peraturan-peraturan pemerintah yang mengontrol kegiatan para kapitalis, sebagai kebijakan politik utamanya. Karena itu, sering pula dijuluki

---

[660] Sri Soemantri, Sistem Dua ..., *op.cit.*, hlm. 14-15. Lihat pula Soenario, Sistem ..., *op.cit.*, hlm. 71. Dalam uraian di sini memang tidak fokus menyebut kalau sistem dua partai lebih demokratis, melainkan hanya dinyatakan "sistem dua partai lebih baik dari sistem banyak partai". Dalam hemat penulis, pernyataan lebih baik artinya lebih demokratis.

[661] Dengan mengambil contoh sistem dua partai di Inggris, pemerintahan demokratis ditunjukkan melalui praktik oposisi. Partai yang menguasai mayoritas di Parlemen akan berhadapan dengan partai yang tidak mayoritas. Partai yang tidak mayoritas ini akan menjadi partai oposisi, yang sewaktu-waktu dapat merebut posisi sebagai partai pemerintah. Sementara partai yang kehilangan kekuasaan akan sekaligus menjadi partai oposisi. Peralihan kesempatan yang bolak balik ini, adalah sebuah mekanisme kepartaian yang demokratis.

[662] Maurice Duverger, Partai-Partai ..., *op.cit.*, hlm 25.

[663] Miriam Budiardjo, Dasar-dasar ..., *op,cit.*, hlm. 417.

partai yang membangkrutkan Amerika. Dalam keadaan seperti ini, partai Republik sangat menyenangi, karena artinya Amerika menjadi bergantung kepada para kapitalis. Keadaan kebergantungan ini, menguntungkan secara ekonomis bagi kemajuan partai Republik.

Sementara partai Demokrat lebih pro masyarakat, khususnya masyarakat menengah ke bawah. Isu partai ini lebih fokus pada memperluas bantuan kepada masyarakat miskin, sekolah gratis, menambah macam-macam jaminan yang diperuntukan kepada para pengangguran, dan lain sebagainya. Itulah sebabnya, isu besar politik partai ini, adalah menaikan tarip pajak dan menambah jumlah aturan yang memungkinkan meningkatkan pendapatan negara, untuk menunjang pegeluaran program pemberian bantuan kepada masyarakat.[664]

Dilihat dari praktik dua partai, baik yang dilakukan di Inggris maupun di Amerika Serikat, tampak prinsip-prinsip demokrasi dijalankan ketika waktunya melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Di Inggris dibangun dengan model oposisi struktural, yakni setiap partai yang kalah dalam pemilu akan dengan sendirinya menjadi partai oposisi. Sementara di Amerika, perseberangan isu pokok politik di antara kedua partai itu, menunjukkan siapapun yang menjadi pemerintah akan berhadapan dengan partai yang kalah, dalam bentuk oposisi fungsional. Hal itu akan ditunjukkan melalui hasil pemilu dua tahunan. Dalam hal

---

[664] **http://id.answers.yahoo.com/question/index?qid=20081122163726AAk5qZq**, diunduh, 30-11-2008. Sementara dalam **http://amazine.co/40019/10-perbedaan-partai-republik-demokrat-di-amerika-serikat/**, ditunjukkan terdapat 10 perbedaan di antara kedua partai republik dan demokrat, sebagai berikut: **Republik** memiliki sikap politik yang bersifat: konservatif; wewenang pemerintah federal terbatas; kebebasan individu diperbesar; pertumbuhan ekonomi dilakukan dengan persaingan bebas; pengakuan hak kekayaan atas individu diperluas bahkan terkesan tanpa dibatasi; penguatan pertahanan; individu bebas menguasai senjata api untuk perlindungan diri; menyetujui hukuman mati untuk jenis kejahatan tertentu; pengakuan atas isu-isu sensitif; dan menentang perbuatan aborsi. Sementara partai **Demokrat,** menunjukkan sikap politik yang sebaliknya.

DPR atau Senat dimenangkan mayoritas oleh partai yang tidak sama dengan pemerintah, itu artinya sebuah catatan khusus bagi pemerintah pada umumnya dan Presiden pada khususnya, untuk melakukan evaluasi sekaligus memperbaiki kebiajakan yang sedang ditempuhnya.

Selanjutnya, cara melahirkan sistem dua partai pada suatu negara, dapat ditempuh dengan dua cara yaitu: cara tidak demokratis dan cara demokratis.[665] Sepintas, membentuk sistem dua partai cara tidak demokratis dapat dinisbatkan ke dalam kasus penyederhanaan partai yang pernah terjadi di era Orba, ketika memfusikan 10 parpol menjadi tiga, yaitu: Golkar, PPP, dan PDI.[666] Selanjutnya fusi tersebut tergolong tidak demokratis, karena dilakukan dengan cara-cara yang tidak patut bahkan melanggar etika politik yang berlaku. [667]

Hasil paling akhir dari penataan atau penyederhanaan kepartaian ini, dikeluarkan UU Nomor 3 tahun 1975, sebagaimana terakhir diubah dan diatur dengan UU Nomor 3 tahun 1985, tentang Parpol dan Golkar.

Berdasarkan UU itu, di Indonesia terdapat tiga kekuatan sosial politik yang berkiprah dalam percaturan politik dan ketatanegaraan Indonesia. Keadaan ini,

---

[665] Sri Soemantri, Sistem Dua ..., *op.cit.*, hlm. 13.

[666] Selain tidak demokratis, juga dilakukan dengan memanfaatkan norma hukum sebagai senjatanya, yakni dinyatakan dengan UU Nomor 3 tahun 1975. Artinya, hukum dengan sengaja dijadikan sebagai alat kepentingan kekuasaan Soeharto pada waktu itu. Meski hanya setingkat UU, tapi harus dipahami bahwa UU itu bagian dari pengertian konstitusi tertulis dalam pengertian yang lebih luas. UU di dalamnya juga memuat norma-norma konstitusi, seperti membatasi kekuasaan. Karena itu, ketika suatu UU dijadikan alat kepentingan kekuasaan, maka itu artinya sama dengan telah menempatkan nilai konstitusi seperti dikemukakan Karl Lowenstein, yakni Indonesia mempraktikan konstitusi semantik. Lihat Moh.Kusnardi dk., Pengantar ..., *op.cit.*, hlm. 74.

[667] Etika politik yang dilanggar dan tidak paput, misalnya fusi partai politik yang kemudian menjadi PDI misalnya, meski kelima partainya sama-sama nasionalis, ternyata dari sisi ideologi dan latar belakang, basis sosiologis, sejarah perkembangan, dan kepentingan politik masing-masing itu, ternyata satu sama lainnya sangat berbeda secara diametral. **http://id.wikipedia.org/wiki/Partai_Demokrasi_Indonesia**, diunduh, 10-05-2004. Malah ketidakdemokratisan tidak hanya menyangkut latar belakang, asal-usul maupun tujuan partai, tapi juga disertai dengan ancaman pembubaran dan intimidasi. **http://voilah.blogspot.com/2012/04/sejarah-berdirinya-pdip.html**, diunduh, 15-5-2012.

mengandung makna yang berbeda-beda. Keberadaanya dapat disebut sistem banyak partai, karena memang nyatanya ada tiga. Dapat pula disebut dua partai, karena menurut UU tadi, yang disebut parpol hanya dua, yaitu: PPP dan PDI. Sementara Golkar secara formal tidak disebut sebagai partai, meski dari sisi praktik politik melakukan kegiatan sebagai suatu partai. Hal itu seperti tampak dalam langkah-langkah politiknya adalah memperoleh kekuasaan yang dinyatakan melalui keterlibatannya dalam kegiatan pemilu, dan setiap diselenggarakan pemilu pasca fusi, khususnya sejak pemilu tahun 1977 s.d. pemilu tahun 1997, yang memenangi mayoritas dalam parlemen hanya satu kekuatan sosial politik, yaitu Golkar.

Sementara membentuk sistem dua partai dengan cara demokratis, dapat dilakukan dengan dua cara pula, yaitu: berdasarkan kenyataan sosial dan/atau berdasarkan proses pemilihan umum.[668]

Pertama, berdasarkan kenyataan sosial dapat melihat praktik yang pernah terjadi di Turki sewaktu dipimpin oleh Presiden Mustafa Kemal Ataturk, yang juga menjadi ketua dari salah satu partai politik yang ada pada waktu itu. Tapi popularitas Mustafa Kemal Ataturk ini luar biasa, baik sebagai Presiden Turki maupun sebagai pimpinan partai politik. Ia sangat dicintai rakyatnya, sehingga lambat laun banyak rakyat Turki yang sudah berpaprol di luar parpol pimpinan Mustafa Kemal Ataturk, meninggalkan partai politiknya dan bergabung dengan parpol pimpinan Mustafa Kemal Ataturk. Sampai akhirnya, partai yang ada betul-betul mengerucut tinggal satu, yaitu partai pimpinan Mustafa Kemal Ataturk itu.

---

[668] Sri Soemantri, Sistem Dua ..., *op.cit.*, hlm.13-14.

Namun melihat kenyataan ini, Mustafa Kemal Ataturk merasa perlu ada kekuatan lain yang menjadi penyeimbang dan kontrol atas kekuasaan yang dijalankannya. Pertimbangan ini mendorong Presiden membentuk partai politik kedua.[669] Praktik ini menunjukkan adanya demokratisasi dalam kehidupan kepartaian. Apa yang dilakukan oleh Mustafa Kemal Ataturk dengan membentuk partai tandingan di samping partai politik pimpinannya, adalah hendak menunjukkan bahwa membentuk sistem dua partai, dapat dilakukan dengan pendekatan sosiologis yang dibumbui dengan sifat kenegarawanan seorang Mustafa Kemal Ataturk.

Kedua, dilakukan melalui pemilu yang diselenggarakan dengan sistem distrik yang popular dengan sebutan *single member constituency.* Parpol yang memenangkan mayoritas, karena caranya sangat sederhana yaitu ditentukan berdasarkkan perolehan suara mayoritas biasa *(simple majority).*[670] Cara kedua ini akan menyebabkan ada parpol yang menguasai mayoritas dalam paremen, tapi ada pula parpol yang tidak memiliki wakil dalam parlemen. Atau kalaupun memiliki wakil, tapi masuk kategori *under representation.* Karena itu, secara teoretik sistem pemilu distrik dapat mendorong penyederhanaan partai dalam bentuk partai-partai yang kalah dalam pemilu atau yang *under representation,* akan melakukan fusi atau bergabung dengan partai lain. Penggabungan dapat dilakukan karena memiliki flatform politik yang sama, atau karena selalu menang dalam pemilu, atau karena ingin menjadi oposisi. Akibat penggabungan itu, artinya partai-partai

---

[669] *Ibidem.*

[670] Dalam teori pengambilan keputusan, dikenal ada tiga cara, yaitu: *pertama,* suara terbanyak biasa *(simple majority)* dengan kriteria cukup yang satu mendapatkan suara lebih banyak dari yang lainnya; *kedua,* suara terbanyak mutlak *(absolute majority),* yang disyaratkan mendapat suara lebih dari setengah atau sering disebut ½ + 1; *ketiga,* suara terbanyak ditentukan (fixd majority), seperti $^{2}/_{3}$, ¾, $^{4}/_{5}$, atau angka-angka lainnya. Lihat Sri Soemantri, Sistem Dua ..., *op.cit.*, hlm. 7.

mengalami seleksi alamiah, dan bukan mustahil akibatnya akan mengarah pada terbentuknya sistem dua partai.[671]

Tapi satu catatan, penggabungan itu bukan karena alasan politik. Itulah yang penulis nyatakan di atas, bahwa membentuk sistem dua partai melalui sistem pemilu distrik, dapat terjadi karena beberapa kemungkinan, yaitu: sebagai penyebab, sebagai pendorong, atau sebagai cara mempertahankan sistem dua partai yang sudah ada.[672]

Karena itu, sistem pemilu distrik umumnya pula dipraktikan di negara dengan sistem dua partai.[673] Keadaan itu tidak dapat dibantah, karena memang sistem dua partai merupakan akibat dari praktik sistem pemilu distrik. Karena itu, bagi negara yang menghendaki bangunan demokratisasi dalam kehidupan kepartaian, yang berimplikasi pada demokratisasi di parlemen, sistem pemilu distrik dapat dijadikan alternatif pilihan yang paling demokratis. Proses penyederhanaan kepartaian karena sistem pemilu distrik, dapat terjadi karena beberapa kemungkinan, seperti: ia menjadi pendorong, atau penyebab, atau pemelihara dari sistem dua partai yang sudah ada. Hanya dapat "dipastikan", sistem pemilu distrik dengan sistem dua partai, merupakan dua konsep politik dan ketatanegaraan yang memiliki hubungan kausalitas satu sama lain.[674]

Demokratisasi dari sistem dua partai, setidaknya dapat dilihat dari dua sisi. *Pertama*, memudahkan masyarakat mengenali dan memahami kehidupan kepartian yang ada dalam negara. Sebagai instrumen demokrasi, parpol harus

---

[671] Sri Soemantri, Sistem Dua ...., *op.cit.*, hlm. 16.

[672] Sistem dua partai di Inggris misalnya, tetap berlaku sampai hari ini karena dipertahankan oleh praktik sistem pemilu distrik.

[673] *Ibid*, hlm. 7

[674] Ferry Kurnia Rizkiyansyah, Mengawal ..., *op.cit.*, hlm. 7.

dipahami dengan baik oleh masyarakat.[675] Penataan kehidupan demokrasi, tidak dapat dipisahkan dengan keberadaan parpol. Banyak jabatan birokrasi, pelayan publik, dan lain sebagainya, yang memerlukan keikutsertaan parpol. Menjadi Presiden, Wakil Presiden, anggota DPR, Menteri, Gubernur, DPRD, Bupati, Walikota, dan jabatan-jabatan publik lainnya, meniscayakan untuk melawati pintu parpol. Sistem dua partai akan memudahkan masyarakat mengetahui dan memahami keberadaan, fungsi, dan perannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Kedua, bergabung dalam rangka membentuk partai oposisi,[676] yang juga karena kemungkinan dua hal, yaitu: dalam rangka menghadapi musuh politik yang sama, atau karena memang flatform dan tujuan politik yang sama, yaitu menjadi partai oposisi atau penyeimbang dari kekuatan partai penguasa *(the rulling party)*.

Namun begitu, terlepas pilihan mana di antara kedua alternatif di atas, yang pasti cara penyederhaan partai dengan menerapkan sistem pemilu distrik ini penting ditegaskan, karena banyak pelajaran berharga yang dapat dipetik untuk

---

[675] Menurut Miriam Budiardjo, ada empat fungsi dan peran parpol sebagai instrumen demokrasi yang dapat dimanfaatkan secara maksimal oleh rakyat dalam negara demokrasi seperti Indonesia, adalah: sarana kmunikasi politik; sarana sosialisasi politik; sarana rekrutmen politik; dan sarana pengatur konflik. Miriam Budiardjo, Dasar-dasar ..., *op.cit.*, hlm.405-409.

[676] Konsep demokrasi perwakilan barat menyatakan bahwa untuk diakui adanya demokrasi dalam suatu kehidupan politik dan ketatanegaraan, kalau dalam praktiknya memiliki kekuatan oposisi. Bahkan secara khusus disebut partai oposisi. Secara konseptual, kegiatan oposisi dikenal dalam dua bentuk, yaitu oposisi struktural dan oposisi fungsional. Inggris menganut ajaran oposisi struktural, yaitu parpol yang kalah dalam pemilu secara otomatis akan menjadi partai oposisi terhadap partai pemerintah. Sebagai partai oposisi, dalam struktur kepartaiannya dibangun semacam kabinet bayangan, dengan antisipasi kalau partai pemerintah jatuh, maka kabinet bayangan tadi akan mengambil alih kekuasaan sebagai kabinet tetap. Sementara Amerika Serikat menjalankan oposisi fungsional. Partai yang kalah dalam pemilu tidak menjadi partai oposisi, tapi melakukan *checks and balances* terhadap berbagai kebijakan dari partai pemerintah secara kritis. Untuk kasus Amerika Serikat, konkretisasi fungsi oposisi akan dilihat dari hasil pemilu paruh waktu dalam rangka memperbaharui keanggotaan Senat atau DPR. Dalam hal kedua atau salah satu unsur perwakilan tersebut dimenangkan oleh kubu yang tidak separtai dengan Presiden, itu pertanda bahwa kebijakan pemerintah atau Presiden yang sedang dijalankan, tidak populer dan harus segera diiakukan evaluasi terhadap kebijakan pemerintahan tersebut.

membangun demokratisasi kehidupan politik dan ketatanegaraan Indonesia ke depan. Seperti nanti akan terbukti bahwa sistem dua partai di Inggris misalnya, lebih mencerminkan demokratisasi kehidupan politik, parlemen, dan partai, karena ternyata kehidupan partainya sendiri secara faktual di masyarakat, adalah banyak partai. Tapi dari banyak partai itu, tetap yang berpengaruh dalam kehidupan politik di parlemen Inggris dikuasasi oleh dua parpol –Konservatif dan buruh– yang telah hidup mengakar dalam sejarah politik dan tata negara Inggris ratusan bahkan mungkin sudah ribuan tahun yang lalu.

b. Sistem Badan Perwakilan Rakyat

Hal yang tidak dapat dipungkiri, bahwa sistem pemilu baik distrik maupun proporsional, selalu memiliki hubungan dan keterkaitan dengan sistem badan perwakilan rakyat yang dianut suatu negara. Secara konseptual dan keumuman, sistem BPR dibedakan ke dalam dua model, yaitu sistem satu kamar atau sistem dua kamar.[677] Ukuran satu kamar atau dua kamar, ditentukan oleh dua hal pula, yaitu: keberadaan BPR dan fungsi yang dijalankannya.

Namun sebelum melanjutkan pembahasannya, terlebih dahulu perlu diketahui bahwa sistem BPR satu kamar atau dua kamar, tidak terkait dengan landasan bernegara tertentu. Juga tidak terkait dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu.[678] Artinya, setiap negara dapat memilih sistem itu sesuai dengan kebutuhan untuk membangun praktik politik dan

---

[677] G.S. Diponolo, Ilmu ..., Jilid 2, *op.cit.*, hlm. 191. Lihat juga Reni Dwi Purnomowati, Implementasi Sistem ..., *op.cit.*, hlm. 11.

[678] Bagir Manan, Teori dan ..., *op.cit.*, hlm. 57-58.

ketatanegaraannya.[679] Hanya yang pasti, pilihan itu harus dalam rangka menciptakan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan memberi manfaat kepada masayrakat.

Suatu negara menganut sistem satu kamar dapat dilihat dari jenis BPR yang ada dalam negara tersebut. Umumnya, kalau dalam negara memiliki lebih dari satu jenis BPR, secara teoretik dapat dikatakan negara itu menganut sistem satu kamar.[680] Maksudnya dalam BPR yang ada itu hanya terdiri dari satu unsur perwakilan. Sementara untuk negara dengan sistem BPR dua kamar, dapat dipastikan di dalam negara itu hanya ada satu BPR, yang di dalam BPR itu terdapat dua unsur perwakilan.[681]

Selanjutnya dilihat dari fungsi atau wewenang yang dijalankannya, bagi negara yang menganut satu kamar, dua atau lebih BPR itu memiliki tugas, fungsi, dan wewenang mandiri dan berbeda. Atau BPR-BPR itu merupakan satu lingkungan kekuasaan sendiri, dengan rumah tangga sendiri juga.

MPR, DPR, dan DPD yang ada dalam struktur kelembagaan negara di Republik Indonesia itu, merupakan lingkungan kekuasaan dengan rumah tangga sendiri. MPR adalah lembaga negara mandiri dengan kekuasaan sebagaimana

---

[679] Dalam praktik ada negara memilih dua kamar karena latar belakang kesejarahan, seperti Inggris. Tapi ada pula dalam rangka kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang sedikit. Ini misalnya terjadi di negara federasi Amerika. Kamar yang satu mewakili rakyat Amerika, sementara kamar satunya lagi mewakili kepentingan negara bagian yang jumlah wakilnya sama. *Ibidem*.

[680] Disimpulkan Bagir Manan dengan melihat rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Baru, Indonesia itu tidak dua kamar, karena yang menjadi unsur perwakilan di MPR adalah anggota DPR dan anggota DPR. Penyebutan anggota itu, menandakan bahwa MPR, DPR, dan DPD merupakan lembaga mandiri dengan kekuasaan sendiri-sendiri pula. Bagir Manan, DPR, ..., *op.cit.*, hlm. 75.

[681] Untuk menunjukkan sistem dua kamar dengan membaca Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Baru, mestinya yang menjadi "anggota" MPR itu adalah DPR dan DPD. Sehingga rumusannya menjadi: "MPR terdiri dari DPR dan DPD". *Ibidem*.

diatur, khususnya dalam Pasal 3, Pasal 6, dan Pasal 37 UUD 1945. Produk hukumnya adalah keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden dan UUD. Khusus menyangkut UUD adalah keberhasilan MPR mengubah UUD 1945 sebanyak empat kali. Pekerjaan-pekerjaan MPR di atas dilakukan oleh kedua anggota DPR dan anggota DPD yang menjadi anggotanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945.

Mengenai DPR lebih jelas lagi, sebagai lembaga negara mandiri dan otonom. Hal itu dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) yakni sebagai badan pemegang kekuasaan membentuk UU. DPR adalah badan legislatif seperti Kongres di Amerika atau Parlemen di Inggris, yakni sebagai badan pembentuk UU.

Sementara DPD, meskipun tugas-tugasnya lebih bersifat komplementer terhadap tugas DPR membuat UU, tapi tidak dapat dipungkiri kalau DPD adalah badan mandiri dan otonom.

Sementara bagi negara yang menganut sistem dua kamar, kedua unsur perwakilan dalam BPR itu, hanya memiliki dan menjalankan satu jenis tugas, fungsi, dan wewenang. Umumnya model dua kamar itu diletakkan pada lembaga negara legislatif, yang tugas dan wewenang utamanya berkaitan dengan pembentukan undang-undang.[682]

Kongres Amerika Serikat dan Parlemen Inggris khususnya, adalah BPR dengan sistem dua kamar. Di Amerika, kedua perwakilannya itu adalah Senat dan

---

[682] Soenario, Sistem Parlementer ..., *op.cit.*, hlm.14-15. Montesquieu, The Spirit ..., *op.cit.*, hlm. li. Lihat juga John Locke, Of Civil ..., *op.cit.*, hlm.112. G.S. Diponolo, Ilmu ..., Jilid 2, *loc.cit.* Lebih jelas ditegaskan Bagir Manan yang menyatakan bahwa: "Telah menjadi konsep yang diterima umum, bahwa fungsi membentuk uu ada pada badan perwakilan rakyat atau legislatif". Lihat dalam Bagir Manan, DPR, ..., *op.cit.*, hlm. 22.

House of Representatives (HoR) atau semacam DPR di Indonesia. Sementara di Inggris, kedua perwakilan itu adalah *House of Lords (HoL)* dan *House of Commons (HoC)*. Baik Kongres Amerika Serikat maupun Parlemen Inggris, tugas dan wewenangnya hanya satu, yaitu membentuk UU *(laws)*, yang dikerjakan bersama-sama oleh kedua unsur perwakilan itu. Senat atau *HoR* di Amerika Serikat maupun *HoL* dan *HoC* di Inggris, tidak merupakan lingkungan kekuasaan dengan rumah tangga sendiri-sendiri. BPR yang merupakan lingkungan sendiri itu adalah Kongres dan/atau Parlemennya.

Itulah sebabnya disebut sistem dua kamar, karena dalam satu rumah BPR yang bernama Kongres ada dua kamar perwakilan yang masing-masing ditempati oleh Senat dan *HoR* atau dalam Parlemen Inggris kedua kamarnya masing-masing ditempati oleh *HoL* dan *HoC*.

BAB III

KEDAULATAN RAKYAT, DEMOKRASI, DAN PEMILIHAN UMUM DI INGGRIS, AMERIKA SERIKAT, DAN MALAYSIA

A. Pendahuluan

Ada dua metode pengkajian yang dipandang penting oleh ilmu hukum, yaitu pengkajian sejarah dan pengkajian perbandingan. Pengkajian sejarah hukum diperlukan dalam rangka melihat dan menelusuri dua riwayat hukum, yaitu *rechtshistorie* dan *wethistorie.*

Rechtshistorie hendak melihat dan menelusuri asal usul rumusan norma atau kaidah hukum yang ada, dalam bentuk pertanyaan "mengapa suatu ketentuan itu bunyinya seperti itu?". Pertanyaan ini pada hakikatnya akan menelusuri dan menemukan jawaban menyangkut berbagai keadaan sosiologis yang mempengaruhinya,[683] seperti situasi politik, situasi ekonomi, budaya, termasuk bagaimana "suasana kebathinan"[684] mereka yang terlibat dalam pembentukannya.

Sementara *wethistorie* hendak melihat dan menelusuri dari mana asal usul dan siapa-siapa saja mereka yang terlibat dalam menetapkannya. Kedua penelusuran –*rechtshistorie* dan *wethistorie*– di atas, dalam ilmu hukum dikenal

---

[683] K.C. Wheare, *op.cit.*, hlm. 85.

[684] Makna suasana kebathinan di antaranya dijumpai dahulu dalam Penjelasan UUD 1945, ketika menjelaskan bagaimana memahami isi UUD suatu negara. Di situ dinyatakan bahwa "Undang-Undang Dasar negara mana pun, tidak dapat dimengerti kalau hanya dibaca teksnya saja. Untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya Undang-Undang Dasar dari suatu negara, kita harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan-keterangannya dan juga harus diketahui dalam suasa apa teks itu dibikin". Sementara istilah *"suasana kebathinan"* dijumpai dalam menjelaskan mengenai Pokok-pokok pikiran yang ada dalam Pembukaan UUD 1945. Kalimat itu menyatakan "Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi *suasa kebatinan* dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum *(Rechtsidee)* yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis". Lihat Penjelasan Umum UUD 1945 Angka I dan Angka III.

dengan istilah *memorie van toelichting* dari suatu peraturan perundang-undangan. Menelusuri *memorie van toelingting* ini penting, karena akan memperoleh manfaat dalam memahmi nilai-nilai philosofis dan yuridis suatu peraturan. Mengapa peraturan itu perlu dibentuk.

Sementara itu, menyangkut pengkajian dari sudut perbandingan, baik sebagai metode (cara) melakukan analisis, maupun sebagai obyek pendidikan atau penyelidikan secara ilmiah, perbandingan penting dalam rangka *"in gaining a better understanding of one's own national law and in the work of improving it"* (meningkatkan dan mengembangkan pemahaman pengetahuan tantang hukum sendiri).[685]

Karena itu, bagi dunia ilmu hukum, studi perbandingan hukum banyak memberi manfaat, seperti: dalam rangka memperbaiki dan meningkatkan pemahaman dan pengetahuan ilmu hukum, dan dalam rangka memberikan kedalaman analisis dari obyek studi ilmu hukum itu sendiri. Selain itu, juga bermanfaat untuk kepentingan penegakan hukum dalam kerangka sistem hukum di Indonesia.

Terkait dengan politik hukum, perbandingan hukum bermanfaat dalam rangka mengembangkan politik hukum Indonesia, terutama menyangkut pembentukan hukum baru *(ius constituendum)*.[686] Manfaat lain perbandingan hukum, adalah mengajari bangsa untuk bersikap lebih arif dan bijaksana, karena

---

[422] Rene David (et.al.), *Major Legal System in The World Today,* Stevens & Sons, London, 1985, hlm. 6.

[686] Dalam catatan hukum yang ada, di Indonesia masih terdapat lebih dari 200-an hukum kolonial yang masih berlaku. Karena itu, kajian perbandingan sama pentingnya dengan gagasan "mengganti" sejumlah hukum kolonial tersebut. Artinya bermanfaat dalam menentukan politik hukum Indonesia menyangkut penggantian itu. Karea ujungnya terganti atau tidak, sangat bergantung pada keputusan politik hukum yang akan diambil pemerintah atau negara..

tidak ada satupun sistem hukum di dunia ini yang kategoris sempurna. Karena keadaan dan kenyataan itulah, "kesempurnaan" sistem hukum suatu negara, termasuk sistem hukum Indonesia, dapat diupayakan dengan kemauan atau *girah* dan kemampuan untuk membiasakan diri membandingkan sistem hukum Indonesia dengan system-sistem hukum lainnya. Dalam kaitan ini, di antaranya membandingkan teori dan praktik kedauatan rakyat, demokrasi, dan pemilu Indonesia dengan kedauatan rakyat, demokrasi, dan pemilu di sejumlah negara lain di dunia ini.

Untuk kepentingan perbandingan ini, dipilih konsep teoretik dan praktik dari pemikiran dunia Barat (Kristen) dan dari pemikiran dunia Timur (Islam).[687] Diharapkan dari usaha mengungkap kedua pemikiran Barat dan Timur ini, dapat menemukan kajian pertumbuhan dan perkembangan konsep atau ajaran kedaulatan pada umumnya dan kedaulatan rakyat atau demokrasi pada khususnya, yang di Indonesia hal itu dinyatakan sebagai asas politik negara dan *staatsfundamentalnorms.*[688]

Di samping itu, juga penting dalam melihat masalah pemilu dikaitkan dengan HAM sebagai ikon konsep kenegaraan "modern" saat ini. Dari kajian ini sekaligus hendak membuktikan kalau ajaran Islam[689] adalah ajaran universal yang tidak hanya memenuhi kepentingan yang sifatnya 'ubudiah, tapi juga ajaran yang

---

[687] Secara gamblang Frederick M.Denny menyebut Barat adalah Kristen dan Timur adalah Islam. Lihat "Kata Pengantar", dalam buku David Litle *et.al.*, Kajian Lintas ..., *op.cit.*, hlm.vii.

[688] Oleh Notonagoro, konsep kedaulatan rakyat ini disebut sebagai kaidah fundamentil negara karena dimuat dalam Pembukaan UUD 1945. Lihat selanjutnya uraian Notonagoro dalam, Pemboekaan ..., *op.cit.*, hlm. 27 dst.

[689] Dalam berbagai tulisan dan laporan kegiatan-kegiatan publik internasional, barat selalu mengklaim kalau Islam adalah ajaran yang tidak memiliki kepedulian akan isu-isu kontemporer ketatanegaraan.

paling nyata memberikan dan memiliki perhatian tersendiri menyangkut kedaulatan rakyat, demokrasi,[690] dan pemilu,[691] dalam kancah kehidupan ketatanegaraan.

Pilihan pemikiran Barat, barangkali tidak terlalu masalah, karena telah menjadi kenyataan dan semacam kesepakatan akademik,[692] kalau berbagai teori keilmuan terutama ilmu hukum, senantiasa bersumber pada konsep-konsep Barat yang jarak terjauhnya berasal dari sejak pemikiran philosof Yunani, sekitar 50 tahun sM. Hampir sebagian besar buku mengenai kedaulatan rakyat atau demokrasi yang ditulis Barat dalam berbagai bahasa asing, khususnya berbahasa Inggris, dan menjadi inspirasi Barat di bidang ketatanegaraan dan politik, akan senantiasa merujuk pada konsep pemikiran Plato[693] dan Aristoteles yang jauh lebih tua sekitar 500 tahun–400 tahun sebelum Al-masih (sM). Termasuk pula konsep negara hukum, negara berkonstitusi, HAM, dan berbagai konsep

---

[690] Dede Rosyada dkk., *op.cit.*, hlm. 110-111.

[691] Pemilu itu merupakan salah satu sarana mewujudkan kedaulatan rakyat dalam konsep demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Melalui pemilu, setiap warga negara melaksanakan hak-haknya dengan cara memilih wakil untuk menjalankan keinginan rakyatnya. Bagir Manan dkk., "Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum", dalam Bagir Manan (*ed.*), Kedaulatan ..., *op.cit.*, hlm. 55.

[692] Dalam memahami konsep tentang negara, negara hukum, dan demokrasi, rujukan yang dipakai selalu menyebut nama-nama Yunani dengan tokoh-tokoh utamanya Socrates, Plato, dan Aristoteles. Nampaknya nama-nama itu dianggap barat sebagai sumber inspirasi membangun induk ilmu pengetahuan terkait berbagai konsep kenegaraan di atas.

[693] Plato sebagai philosof Yunani, hidup antara tahun 429–347 sM dan Aristoteles hidup antara tahun 384–322 sM. Lihat dalam Von Schmid, *op.cit.*, hlm. 10, 23. Dari catatan kehidupan kedua tokoh itu, diketahui bahwa soal demokrasi telah dikenal sejak 400 tahun sebelum tahun masehi atau 2410 tahun yang lalu dari sekarang. Meski demikian, perlu penelaahan lebih jauh lagi menyangkut keshahihan bukti-bukti pemikiran dan gagasannya dari tulisan yang ada. Dalam pandangan penulis, penyebutan nama-nama dengan konsep pemikirannya itu, lebih didasarkan pada "karena telah dituliskan orang seperti itu", sehingga para penulis di belakangnya juga ikut mengutip seperti penulis-penulis pendahulunya. Satu catatan penting dikemukakan di sini, rasanya perlu mengadakan reorientasi "iman akademik" dalam merujuk sumber kontemporer kepada tokoh-tokoh Yunani itu. Pertanyaan dasarnya, sejauh mana keshahihan data Plato dan Aristoteles yang ada dapat dipertanggungjawabkan. Sementara data wahyu langit (Allah) yang sangat shahih diturunkan kepada Nabi Isa berupa Kitab Injil serta lebih muda 400 tahun, tidak dijumpai fisiknya. Sesuatu yang anomali untuk diikuti dan diyakini kebenarannya.

tertentu di masa lampau. Termasuk perkembangan praktik dari hal-hal tersebut di masa sekarang dan praktik yang akan dilakukan di masa mendatang.

Untuk kepentingan perbandingan ini, penulis memilih tiga negara: Amerika Serikat, Inggris, dan Malaysia. Amerika Serikat dan Inggris dipilih sebagai mewakili pemikiran dunia barat tulen (Kristen). Sementara Malaysia mewakili pemikiran dunia timur (Islam).[697] Namun begitu, uraian mengenai pokok-pokok bahasan disertasi ini, dalam beberapa keadaan dan kebutuhan, baik konsep Islam maupun barat, tidak hanya dibatasi pada negara-negara tersebut. Untuk kebutuhan pengayaan juga, dimungkinkan untuk melihat praktik di beberapa negara Islam lainnya di luar Malaysia. Begitu pula dalam membandingkan dengan negara-negara barat lainnya, akan menyinggung praktik di luar Amerika Serikat dan Inggris.

Satu hal perlu dijelaskan di sini, bahwa pilihan membandingkan Indonesia dengan Amerika dan Inggris, tidak berangkat dari kesamaan teori kenegaraan tertentu, seperti sistem atau bentuk pemerintahan tertentu sebagai struktur umum ketatanegaraan.[698] Obyek perbandingan lebih dikhususkan pada kedaulatan rakyat, demokrasi, dan pemilu yang ternyata tidak terkait dengan sistem pemerintahan atau bentuk pemerintahan tertentu. Hal yang sama juga dengan memilih Malaysia, sebagai mewakili negara Islam, lebih kepada konsep dan praktik kedaulatan rakyat, demokrasi, dan pemilu, bukan pada kesamaan sebagai negara Islam.[699]

---

[697] Pengertian dan menyamakan barat sebagai Kristen dan timur sebagai Islam, lihat Frederick M. Deny *(Gen.Ed.)*, Kajian ..., *loc.cit.* Lihat juga John Markof, Gelombang ..., *op.cit.*, hlm. 4.

[698] Usep Ranawijaya, Hukum ..., *op.cit.*, hlm. 29.

[699] *Infra*, catatan kaki Nomor 58, hlm. 17.

B. Inggris

1. Tinjauan Umum

Inggris adalah negara yang secara resmi disebut *"United Kingdom"*, yaitu sebuah negara dengan susunan kekusaan kesatuan yang terdiri dari wilayah-wilayah *England, Wales, Scotland,* dan *Nothern Ireland.*[700] Nama Inggris lazim diterjemahkan dari England yang merupakan salah satu bagian saja dari wilayah negara kesatuan itu.[701] Kesatuan wilayah England sendiri terdiri dari *England, Wales*, dan *Scotland* yang secara resmi disebut dengan *Great Britain.* Untuk itu sering dijumpai dalam berbagai literatur berbahasa Inggris khususnya, sebutan *Great Britain and Nothern Ireland* (Inggris Raya dan Irlandia Utara).[702] Sementara itu, ada pula yang menyebut daerah dari negara Inggris ini, meliputi: *England, Wales*, dan *Greater London.*[703]

Di samping itu, juga sering dijumpai dalam literatur-literatur dimaksud yang kemudian diikuti oleh tulisan-tulisan selanjutnya, sebutan *British* seperti penyebutan *British Law.* Istilah terakhir ini menunjukkan dan menyangkut keseluruhan hukum yang berlaku di negara kesatuan Inggris *(United Kingdom).* Jadi kalau misalnya berbicara atau membahas mengenai *The Law of British General Election*, itu maksudnya adalah hukum yang mengatur tentang pemilihan umum dan penyelenggaraan pemilihan umum di negara kesatuan Inggris *(Unted Kingdom).*

---

[700] Negara Inggris Raya atau populer dengan sebutan *Great Britain* ini, terbentuk melalui perjanjian persatuan tanggal 1 Mei 1707.

[701] Bagir Manan, Disertasi, *op.cit.*, hlm. 56.

[702] *Ibid*, hlm. 57.

[703] Lihat **http://1001pengetahuan.blogspot.com/2012/10/sistem-pemerintahan-di-inggris.html,** diunduh, 16-11-2012.

Namun demikian, dalam berbagai tulisan sejenis lainnya, untuk menyebut sesuatu sebagai hukum secara khusus, dijumpai dalam sebutan *"Act"* atau *"Bill"* seperti untuk *"Act of Parliament"*, *"Act of Settlement"*, *"Judiciary Act"*; atau Bill untuk *"Bill of Rights"*, *"Reform Bill"*, dan sebagainya. Meski tidak disebut *"The British Act of Parliament"*, atau *"The British Act of Settlement"*, atau *"The British of Judiciary Act"*, atau *"The British Bill of Rights"*. Kesemua *Act* atau *Bill* itu adalah *The British Law* atau hukum-hukum yang berlaku di Inggris kesatuan *(United Kingdom)*. Penyebutan *Act* atau *Bill* ini harus dipahami demikian, karena berbagai hukum tertulis di Inggris yang umumnya sejenis Undang-undang di Indonesia, dikenal dalam berbagai sebutan *Act, Bill*, atau *Statute.* Bahkan juga dijumpai dalam sebutan *Charter* seperti *Magna Charta.*

Selain selayang pandang di atas, terkait dengan pokok bahasan menyangkut Inggris, adalah konsep mengenai kedaulatan rakyat, demokrasi, dan pemilihan umum. Menyangkut ketiga hal ini, Inggris selalu dipandang sebagai negara pertama dan utama[704] yang mengajarkan konsep kedaulatan rakyat, meskipun tokoh-tokoh utama dan populer dari berbagai negara di kawasan Eropa, baru muncul dan menyampaikan gagasan dan pendapatnya pada sekitar abad 16 - 18, dengan nama-nama besar seperti nama Jean Bodin (1530-1595), Thomas Hobbes (1588-1645), Jean Jacques Rousseau (1712-1766), dan sejumlah tokoh lainnya.

---

[704] Dalam buku *Modern Political Constitutions*, C.F. Strong menyebut Inggris sebagai *"the mother of parliament"*. Sebutan ini hendak menegaskan kalau Inggris merupakan negara yang mengajarkan secara konsisten gagasan kedaulatan rakyat, demokrasi, dan pemilu sebagai satu kesatuan yang terintegrasi.

Magna Carta sendiri atau Piagam Agung yang ditetapkan tahun 1215, itu merupakan refleksi dari tingginya pengakuan atas kedaulatan rakyat. Meskipun hanya disebut "Piagam" yang kalau di Indonesia sejajar dengan pernyataan atau penghargaan kepada seseorang atau sekelompok orang atas sebuah prestasi atau keterlibatan dalam suatu kegiatan, tapi bagi Inggris Piagam Agung ini merupakan sebuah hukum yang dihasilkan dari proses kedaulatan rakyat dengan nilai sejarah yang sangat tinggi. *Magna Charta* ini merupakan tonggak awal adanya pembatasan kekuasaan terhadap raja atau ratu pada waktu itu, yang kemudian berpuncak pada supremasi parlemen yang diikuti dengan praktik sistem pemerintahan parlementer.[705]

Karena itu, disadari atau tidak *Magna Charta* ini telah meletakkan dasar-dasar penghormatan atas kedaulatan rakyat, dalam bentuk pembatasan terhadap kekuasaan raja/ratu dalam hubungannya dengan masyarakat, melalui lembaga parlemen yang mereka bentuk. Dalam perkembangannya, parlemen Inggris sebagai pengejawantahan kehendak rakyat dalam membatasi kekuasaan raja/ratu, mereka namakan dengan sebutan *"the mother of parliament"*.[706] Sejak saat itulah muncul prinsip-prinsip pembatasan kekuasaan dalam kehidupan bernegara di hampir sebagian besar negara di dunia. Pembatasan itu di antaranya nampak dalam hal raja memiliki kepentingan kepada masyarakat yang bersifat beban, seperti pajak sekarang atau penambahan tentara, maka raja hanya boleh mengeluarkan keputusan tentang hal tersebut, setelah sebelumnya disahkan dan

---

[705] Bagir Manan, Konvensi ..., *op.cit.*, hlm. 65.
[706] Soenario, *op.cit.*, hlm. 6.

mendapat persetujuan rakyat yang direpresantasikan dengan persetujuan parlemen.[707]

Persetujuan ini diperlukan atas konsekwensi parlemen sebagai badan yang berdaulat atau representasi dari kedaulatan rakyat dengan kedudukan yang supreme. Melalui prinsip supremasi parlemen ini, menyebabkan hampir seluruh kekuasaan raja/ratu beralih ke parlemen. Supremasi parlemen ini terjadi, karena gagasan yang diembannya mencerminkan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Pembatasan kekuasaan raja/ratu yang dilahirkan oleh *Magna Charta* di atas, merupakan implementasi dari kedaulatan rakyat atau kehendak rakyat yang tertinggi, bahwa kekuasaan apa pun yang ada dalam negara, termasuk kekuasaan raja sekalipun, tidak boleh melawan kedaulatan rakyat.

Inggris sebagai negara dengan *common law system,* menempatkan sendi utama hukumnya pada hukum tidak tertulis atau konvensi. Kaidah konvensi ini merupakan kaidah yang selalu hidup berdampingan dengan kaidah-kaidah hukum tata negara tertulis. Untuk hal ini, A.V. Dicey menggunakan istilah *"the convention of the constitution"* atau konvensi ketatanegaraan, yang disebutnya sebagai *"constitutional ethics, political ethics, constitutional morality"*,[708] atau etika dan moral dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan.

Sebutan-sebutan itu, hendak menegaskan kalau konvensi itu memiliki makna yang sangat dalam di bidang hukum tata negara Inggris. Konvensi berfungsi sebagai instrumen pengendali kekuasaan melalui sikap-sikap moral dan etika dalam bernegara dan berpolitik. Sebagai negara *common law*, sistem hukum

---

[707] "Apa yang mengenai sekalian orang, harus disetujui oleh sekalian orang". Demikian diucapkan Raja Edward II sewaktu memerintah Inggris antara 1307-1327. *Ibid,* hlm. 14-15.

[708] A.V. Dicey, An Introduction ..., *op.cit.*, hlm. 417-418, dan hlm. 424.

Inggris diletakkan pada tradisi yang hidup, tumbuh, dan berkembang dalam kehidupan masyarakat.

Sementara bagi negara yang sistem hukumnya tertulis, konvensi berfungsi sebagai sarana yang mendinamisasi kaidah-kaidah hukum tata negara tertulis. Itulah sebabnya, kata Jennings bahwa konvensi itu tumbuh dan berkembang berdampingan dengan peraturan hukum tata negara yang sudah ada. Lebih lanjut Jennings nyatakan bahwa hubungan antara konvensi dengan peraturan hukum tata negara sebagai: "... *the constitutional conventions is that they provide flesh which clothes the dry bones of the law, they make the legal constitution work...* ".[709] Konvensi ketatanegaraan itu ibarat daging yang membungkus tulang kering tata negara, dan yang menyebabkan kaidah-kaidah konstitusi itu bekerja atau berjalan.

Dalam konvensi itu banyak dijumpai praktik ketatanegaraan yang sangat menghormati prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, baik yang dilakukan oleh parlemen[710] sendiri, maupun yang dilakukan oleh pemerintah.[711]

Di parlemen, dapat ditumbuhkan melalui konvensi tertulis[712] yang di antaranya menyangkut bagaimana parlemen mengambil keputusan. Karena parlemen merupakan lembaga perwakilan rakyat yang mengemban kedaulatan

---

[709] Sir Ivor Jennings, *The Law and The Constitution,* 4th ed, University of London Press, London, 1956, hlm. 80.

[710] Konvensi yang tumbuh di kalangan parlemen misalnya: Majelis tinggi *(House of Lords)* merupakan badan peradilan tertinggi. Tapi menurut konvensi, fungsi yudisial Majelis Tinggi hanya diakukan oleh mereka yang ahli hukum; pembentukan komisi parlemen tidak boleh hanya terdiri dari anggota partai pemerintah; setiap pembicaraan dari pemerintah selalu diikuti oleh pembicaraan dari pihak oposisi; perubahan, pembatalan, atau pencabutan peraturan tata tertib parlemen selalu memperhatikan hak-hak kaum minoritas. Lihat Bagir Manan, Konvensi *op.cit.*, hlm. 68.

[711] Sebagai konsekwensi menganut sistem pemerintahan parlementer, dalam ketatanegaraan Inggris dikenal ada dua jenis eksekutif, yaitu: eksekutif kepala negara atau disebut juga dengan eksekutif nominal, sekarang dipangku oleh Ratu Elizabeth; dan eksekutif kepala pemerintahan atau dikenal dengan kabinet di bawah pimpinan Perdana Menteri.

[712] Konvensi tidak selamanya berbentuk kaidah-kaidah tidak tertulis, tapi juga dapat tumbuh secara tertulis sebagai akibat kesepakatan. Bagir Manan, Konvensi ..., *ibid*, hlm. 29.

rakyat, asasnya putusan yang diambil oleh parlemen harus ditempuh dengan cara-cara musyawarah di antara anggotanya. Bahkan, asas musyawarah selalu disandingkan dengan mufakat, yakni cara pengambilan keputusan yang mencerminkan terakomodasinya seluruh kepentingan peserta musyawarah, yang didasarkan pada keshalehan akhlaq, keshahihan alas hak, dan terlepas dari kepentingan sesaat para pengambil keputusan.[713] Tapi tentu, dalam tradisi keparlemenan Inggris, tidak dilakukan dengan musyawarah untuk mufakat. Umumnya mereka tempuh dengan pemungutan suara atau sama dengan sistem mayoritas atau dengan model konsensus.[714]

Mekanisme dan cara parlemen mengambil keputusan itu umumnya dituangkan dalam peraturan tertulis bernama undang-undang. Karena itu, apa-apa yang dituliskan dalam peraturan tentang cara pengambilan keputusaan di parlemen, seperti musyawarah untuk mufakat atau pemungutan suara, merupakan salah satu bentuk konvensi ketatanegaraan yang tertulis.[715]

Sementara konvensi yang ditumbuh-kembangkan di lapangan pemerintahan, dapat dijumpai dalam banyak kasus dan peristiwa. Di antaranya yang berkaitan dengan penggunaan hak prerogatif.[716] Dalam sistem ketatanegaraan Inggris, konvensi yang berkaitan dengan penggunaan hak prerogatif dan penyelenggaraan pemerintahan, dikenal dengan sebutan

---

[713] Dikatakan, tidak baik suatu urusan yang tidak diputuskan denganmusrayawarah. Zainal Abidin Ahmad, [membangun] ..., *op.cit.*, hlm. 70.

[714] Cara ini dapat dilihat dalam Arend Lijphart, Democracies ..., *op.cit.*, hlm. 7.

[715] Bagir Manan, Konvensi ..., *op.cit.*, hlm. 67.

[716] Hak prerogatif adalah hak istimewa kepala negara, atau hak yang dapat dilakukan secara sepihak atau yang untuk melaksanakannya tidak memerlukan persetujuan pihak lain, khususnya parlemen. Kekuasaan ini dijalankan berdasarkan tafsir sendiri terhadap konstitusi. Ni'matu Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. FH UII Press. Cetakan I. Yogyakarta, 2003. hlm. 105.

"driscretionary power".[717] Banyak praktik tata negara yang berkaitan dengan cara melaksanakan *discretionary power*. Di antaranya, praktik raja akan melepaskan hak konstitusionalnya untuk menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui parlemen (Majelis Rendah), dalam arti raja selalu menyetujui setiap rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan Majelis Rendah. Prinsip ini dimaknai bahwa kalau raja menggunakan hak konstitusionalnya, maka veto itu artinya sama dengan perlawanan terhadap kedaulatan rakyat yang dijelmakan dalam persetujuan Majelis Rendah.[718] Contoh lain pelaksanaan *discretionary power* seperti mengalihkan suatu kekuasaan kepada pihak lain yang menurut hukum adalah miliknya. Prinsip ini dimaknai, kalau tidak dialihkan, juga sama artinya dengan raja telah merendahkan ajaran kedaulatan rakyat.[719] Contoh paling konkret dalam praktik ini adalah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Amerika Serikat oleh *electoral college*.[720] Secara konstitusional, *electoral college* memiliki kebebasan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang dikehendakinya. Tapi dalam praktik, hak itu dialihkan kepada partai politik yang sebelumnya telah menentukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya. Hasil pengalihan ini mengandung arti bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan dipilih adalah yang mencerminkan mayoritas pilihan rakyat dalam *electoral college*.[721] Bagi Inggris, contoh praktik ini merupakan

---

[717] O. Hood Phillips *at.al.*, *Constitutional and Administrative Law*, 8th ed., Sweet & Maxwell, London, 2001, hlm. 145.

[718] Bagir Manan, Konvensi, ..., *op.cit.*, hlm. 81.

[719] *Ibid*, hlm. 82-83.

[720] Itu artinya, bahwa konvensi tidak hanya tumbuh dalam negara dengan sistem pemerintahan parlementer, tapi juga menjadi praktik ketatanegaraan yang tumbuh dalam negara dengan sistem pemerintahan presidensial. Hal itu karena, tidak ada sistem ketatanegaraan tanpa konvensi. *Ibid*, hlm.43.

[721] *Ibidem.*

Tapi semua itu dilakukan, karena mereka percaya bahwa rakyat Inggris atau siapa pun yang menjadi penonton di dalam stadion itu, akan senantiasa menghormati dan menjaga agar pemainan tetap berjalan dengan baik sesuai dengan aturan main yang berlaku. Kepercayaan dan keyakinan ini, tidak lain salah satu bentuk nyata bahwa rakyat dengan kedaulatannya akan menikmati permainan bola sebagai media rekreasi dan pembelajaran untuk selalu hidup dalam suasana *fairness* dan sportifitas yang tinggi.

Dari gambaran di atas, baik yang bernuansa hukum maupun bernuansa rekreatif, menunjukan bahwa cara rakyat menghormati kedaulatan rakyat atau hak-hak rakyat lainnya, merupakan pilihan pertama dan utama. Oleh karena itu, apa pun saja yang melibatkan rakyat banyak, akan selalu dengan sendirinya terbentuk perlindungan dan penghormatan rakyat lain terhadap hak-hak rakyat lainnya.

2. Ajaran Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Dari perkembangan kesejarahan, Inggris adalah sebuah negara di seberang lautan Eropa bagian barat laut, yang sekitar 5 abad lebih antara tahun 450-900 diduduki oleh suku-suku German Angel dan Saks (Sakson-penulis).[724] Mereka memerintah negeri pendudukan itu, dengan cara kerajaan (monarkhi) dan tanpa UUD. Oleh karena itu, cara-cara Inggris berperintahan tanpa UUD hari ini, adalah mewarisi praktik yang dilakukan suku Sakson memerintah ketika itu. Sebagai negara kerajaan pada umumnya, Inggris pada mulanya menganut model monarkhi

[724] Soenario, Sistem Parlementer ..., *op.cit.*, hlm. 7.

absolut. Di antaranya, raja atau ratu memiliki kekuasan secara turun temurun, dan menyelenggarakan pemerintahannya secara sewenang-wenang.[725]

Namun sejak terbentuk negara kesatuan Inggris, tepatnya pada tanggal 1 Mei 1707 ini, terjadi perubahan mendasar menyangkut corak pemerintahan, dari monarkhi absolut menjadi monarkhi konstitusional. Prinsip monarkhi konstitusional ini ditunjukkan melalui tiga struktur ketatanegaraan yang dimiliki Inggris, meliputi: *pertama,* mempertahankan keberadaan raja atau ratu sebagai tradisi kerajaan, tetapi tidak lagi memiliki kekusaan politik atau pemerintahan yang nyata seperti di zaman mornarkhi absolut; *kedua*, kekuasaan pemerintahan yang nyata dijalankan oleh kabinet di bawah pimpinan seorang Perdana Meneri yang dibentuk melalui pemilu secara periodik, sekaligus kekusaannya dibatasi hanya untuk selama 5 tahun. *Ketiga*, adanya parlemen yang juga dibentuk dengan pemilu reguler dengan fungsi pokok membentuk UU yang mencerminkan kedaulatan rakyat Inggris.

Berdasarkan konstruksi ketiga struktur ketatanegaraan di atas, keberadaan raja atau ratu (sekarang Ratu Elizabeth), dipertahankan dalam rangka memelihara tradisi kerajaan yang tetap memberikan kontribusi positif bagi kemajuan negara dan pemerintahan Inggris. Raja atau ratu adalah pemegang kekuasaan pemerintahan yang bersifat seremonial, lambang persatuan dan keagungan negara. Raja atau ratu tidak lagi memiliki kekuasaan pemerintahan yang nyata. Sebagai

[725] Hampir semua raja Inggris yang berkuasa sampai dengan masa pemerintahan raja Edward ke-III yang hidup antara tahun 1327-1377, silih berganti dengan raja-raja yang berkuasa secara absolut. Sementara sejak masa pemerintahan Raja Edward III ini, dimulai dengan tradisi baru membangun kerajaan konstitusional dengan menyampaikan sumpah, bahwa di hadapan parlemen secara tegas raja mengakui kedaulatan rakyat sebagai hak-hak rakyat yang tertinggi yang harus dihormati dan dijunjung tinggi oleh siapapun dalam kerajaan ini. Lihat Soenario, *op.cit.*, hlm. 15-16.

lambang negara, raja atau ratu tidak dapat digangu gugat *(King or Queen can do no wrong)*.[726] Sifat tradisional kerajaan dari raja atau ratu Inggris, adalah keturunan dan berkuasa seumur hidup.

Keberadaan parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang dibentuk dengan pemilu, adalah *mutatis mutandis* dengan pembentukan kabinet sebagai konsekwensi sistem kepartaian yang dianut Inggris. Pimpinan partai politik yang memenangkan pemilu, atau yang menguasai mayorits dalam kamar perwakilan rakyat di Majelis Rendah *(House of Commons)*, akan secara otomatis ditunjuk oleh raja atau ratu untuk menjadi perdana menteri.[727]

Konstruksi sistem kepartaian ini berimbas pada susunan kabinet atau para menterinya, seperti dinyatakan C.F. Strong sebagai *"... the Cabinet is a committee of parliament, tending to be, with the advance of democracy, a committee of the House of Commons"*.[728] Anggota kabinet adalah anggota parlemen, tapi demi demokrasi cenderung berasal dari anggota majelis rendah.

Berdasarkan konstruksi di atas, Inggris menyelenggarakan pemerintahan dengan cara-cara sistem pemerintahan parlementer atau sistem keparlemenan. Sebagai pemerintahan keparlemenan, kekuasaan legislatif dilakukan oleh *House of Commons* atau *(HoC)* bersama-sama dengan *House of Lords* atau *(HoL)*. Artinya, sistem keparlemenan Inggris menganut sistem dua kamar *(becameral systems)*.

---

[726] Praktik ini mulai dikenal pada masa pemerintahan Raja Willem III yang berkuasa pada tahun 1689-1702. Soenario, Sistem Parlementer ..., *op,cit.*, hlm. 22.

[727] Konvensi ini hanya berlaku dalam sistem parlementer Inggris. Di banyak negara parlementer lainnya, tidak selalu demikian. Sri Soemantri, Sistem-sistem ..., *op.cit.*, hlm. 34

[728] C.F. Strong, Modern ..., *op.cit.*, hlm. 240.

Secara teoretik, dalam pemerintahan parlementer atau keparlemenan, kelangsungan kekuasaan eksekutif ditentukan oleh dukungan parlemen *(it is immediately responsible to parliament).*[729] Artinya, kekuasaan eksekutif berada dalam pengawasan dan kontrol, serta bertanggungjawab kepada badan legislatif. Akibatnya, dalam hal terdapat kebijakan eksekutif yang dipandang tidak sejalan dengan badan legislatif, maka dalam rangka pengawasan itu, badan legislatif atau parlemen dapat mengeluarkan mosi tidak percaya atau *motie van wantrouwen* atau *afkeuring* kepada eksekutif.[730]

Di awal-awal praktik keparlemenan ini, mosi tidak percaya parlemen akan selalu berujung pada bubarnya kabinet yang ditandai dengan pengembalian mandat memerintah dari kabinet kepada kepala negara (raja atau ratu).[731] Itu terjadi karena, hakikat dari mosi tidak percaya parlemen adalah permintaan pertanggungjawaban politik dari kabinet kepada parlemen. Permintaan dan pemenuhan pertanggungjawaban ini merupakan refleksi kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh parlemen maupun oleh kabinet.

Namun begitu, dalam perkembangan praktik kemudian, parlemen tidak selalu menang dalam mengawasi kabinet. Hal ini seperti dinyatakan Bagir Manan, bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer seperti juga dalam sistem pemerintahan presidensial, sebetulnya secara hukum parlemen tidak dapat memaksa kabinet untuk mengundurkan diri atau membubarkan diri dengan atas nama mosi tidak percaya. Konvensilah yang membangun praktik kalau kabinet

---

[729] *Ibid,* hlm. 74.
[730] Soenario, Sistem Parlementer ..., *op.cit.*, hlm. 29.
[731] *Ibid,* hlm. 25.

kehilangan dukungan parlemen, ia akan mengundurkan diri atau membubarkan diri.[732]

Karena itu, tumbuh pula praktik lainnya bahwa kalau suatu waktu kabinet mendapat mosi tidak percara parlemen, justeru selaku wakil kerajaan, kabinet melakukan perlawanan dalam bentuk mengusulkan kepada kepala negara (raja atau ratu) untuk membubarkan parlemen, sekaligus saran untuk menyelenggarakan pemilu membentuk parlemen baru. Kebenaran atau kekeliruan mosi tidak percaya parlemen terdahulu, akan dibuktikan oleh parlemen baru.

Dalam hal parlemen baru kembali memberikan mosi tidak percaya, artinya kebijakan parlemen lama adalah benar. Dalam keadaan demikian, kabinet tidak dapat melakukan perlawanan untuk kedua kalinya. Kabinet serta merta harus mengundurkan diri atau membubarkan diri pada saat itu juga. Keadaan itu membuktikan, kalau mosi tidak percaya parlemen itu tidak disusupi dengan kepentingan politik, melainkan semata-mata karena kehendak menyatakan kedaulatan rakyat melalui mosi tidak percaya parlemen itu.

Hal lain yang juga penting berkaitan dengan sistem pemerintahan keparlemenan Inggris ini, adalah sistem kepartaian Inggris. Seperti telah disinggung di atas, Inggris adalah negara dengan sistem dua partai *(the two party system)*, yaitu partai konservatif dan partai buruh.[733] Keduanya merupakan partai utama dan paling berpengaruh dalam sistem politik Inggris, sekaligus merupakan

---

[732] Bagir Manan, Konvensi ..., *op.cit.*, hlm. 75.

[733] Dari sejarahnya, kedua partai ini berkembang dalam kurun waktu yang berbeda. Partai konservatif merupakan kelanjutan dari partai Tory yang bubar pada tahun 1830. Sementara partai buruh merupakan kelanjutan dari partai Liberal yang bubar pada tahun 1923. **http://id.wikipedia.org/wiki/list_of_United_Kingdom_general_elections,** diunduh, 15-12-2014.

partai politik peserta pemilu yang selalu bersaing secara ketat dalam membangun sistem ketatanegaraan dan politik di Inggris.[734]

Sebagai negara yang sejak awal berdirinya berbentuk kerajaan, tapi di sisi lain ditumbuhkan ajaran kedaulatan rakyat (republik), merupakan sesuatu yang tidak dapat diinkari. Cara republik ini memang baru dimulai sejak pertengahan abad ke-17 tepatnya tahun 1649 ketika Inggris di bawah pemerintahan Cromwell, yang menggantikan kedudukan Raja Karel I yang dihukum pancung atas alasan melakukan perang tanpa persetujuan parlemen.[735] Hanya yang pasti, cara republik dalam kehidupan politik dan ketatanegaran Inggris ini berkaitan erat dengan sistem dua partai di atas.

Secara konseptual, gambaran di atas memang merupakan dua bentuk pemerintahan yang saling berlawanan. Pada umumnya, cara pemerintahan kerajaan adalah sentralistik. Artinya, segala kehendak negara *(nacht der Art der staatslichen Willensbildung)*, demikian dikatakan Jellinek, "dinyatakan oleh kehendak pribadi seseorang *(Monarchi ist der von einem psychischen Willen gelenkte Staat)*".

Sementara kedaulatan rakyat (republik) menggambarkan kehendak negara itu, merupakan pencerminan dari kehendak rakyat banyak, *(Die hochste staatsgewalt in der republik, ist stets wille eines kleineren ore grosseren kollegium)*.[736]

---

[734] Pada pemilu 2010 yang lalu, di samping partai konservatif dan buruh, juga ada partai ketiga yang memperoleh wakil dalam parlemen, yaitu partai Liberal Demokrat dengan 62 kursi dari 646 kursi di *House of Commons*. **http://www.historylearningsite.co.uk/ British Electoral History 1832.htm**, diunduh 03-04-2012

[735] Soenario, Sistem Parlementer ..., *op.cit.*, hlm. 18.

[736] G.S. Diponolo, Jilid 2, ..., *op.cit.*, hlm. 44.

Perpaduan dua kehendak negara yang berlawanan tapi mampu disatukan dalam tata pemerintahan Inggris inilah, yang kemudian menjadikan Inggris dijuluki sebagai salah satu negara monarkhi dengan sistem konstitusional yang ada di zaman modern saat ini. Di samping itu, juga sifat-sfat monarkhi konstitusional Inggris dinyatakan melalui praktik parlementarisme, seperti sudah diuraikan pada bagian-bagian yang lalu. Sebutan Inggris *"as the mother of parliament"* atau "induk parlemen",[737] adalah cara Inggris membangun monarkhi konstitusional, dengan memanfaatkan seluruh unsur republik, seperti peran parpol, penyelenggaraan pemilu, dan parlemen. Model ini, sekaligus mengenalkan Inggris ke dunia luar sebagai negara yang pertama-tama menumbuhkan praktik sistem perwakilan rakyat yang dinamakan parlementarisme.[738] Sebagai induk parlementarisme, parlemen Inggris dengan keseluruhan sejarah dan perkembangannya sampai saat ini, selalu dijadikan "kiblat" oleh hampir seluruh model badan perwakilan rakyat dan model demokrasi modern yang dipraktikkan sejumlah negara di dunia saat ini.

Sebagai negara dengan sistem keparlemenan, Inggris mengajarkan bahwa parlemen memiliki fungsi menyelenggarakan kedaulatan rakyat, baik melalui fungsi pokok maupun fungsi pelengkap. Ada dua fungsi pokok parlemen yaitu fungsi membentuk UU dan fungsi pengawasan. Di Inggris, kedua fungsi pokok parlemen tersebut dijalankan oleh dewan rakyat atau majelis rendah yang disebut *HoC.* Oleh karena itu, apapun yang dihasilkan oleh majelis rendah ini, seluruh

---

[737] Soenario, Sistem Parlementer ..., *loc.cit.* Lihat pula Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Bina Aksara, Jakarta, Cetakan ketiga, 1988, hlm. 41-42.

[738] *Ibidem.*

kekuasaan kenegaraan Inggris, termasuk raja atau ratu, tunduk, patuh, dan taat atas keputusan *HoC* itu.[739]

Adapun mengenai fungsi tambahan parlemen adalah "representasi". Fungsi ini djalankan secara bersama-sama oleh kedua kamar parlemen *HoC* dan *HoL*. Karena itu, meskipun *HoL* senyatanya tidak mewakili rakyat Inggris kebanyakan, melainkan hanya mewakili kaum bangsawan, bishop, dan gerejawan, serta kehadiran mereka sendiri dalam parlemen dilakukan melalui pengangkatan, penunjukkan, atau bahkan turun temurun, tapi ketika rakyat Inggris membutuhkan kebijakan parlemen yang berpihak pada rakyat, *HoL* akan secara sigap menjadi representasi rakyat Inggris. Mereka tidak mempertimbangkan asal usul perwakilannya, termasuk cara kehadirannya. Parlemen Inggris, meskipun sejatinya ada pada *HoC*, tapi sebagai lembaga perwakilan rakyat dan lembaga kedaulatan rakyat Inggris, kedua kamar itu menyatakan dirinya sebagai waktil rakyat Inggris secara keseluruhan. Di situlah *HoC* dan *HoL* menjalankan fungsi representasi rakyat Inggris secara bersama-sama.

Itulah sebabnya, parlemen Inggris menjalankan parlemen sesuai sejarahnya sebagai "parler" dalam bahasa Perancis yang artinya "bicara" atau "pembicaraan".[740] Sebagai badan perwakilan rakyat, kepada parlemen dilengkapi dengan satu hak mendasar, yaitu kebebasan menyatakan perdapat *"freedom of speech"*. Hak ini diberikan untuk menjamin bahwa setiap anggota parlemen tidak dapat dituntut atau diperkarakan sebagai akibat pembicaraannya dalam parlemen.

---

[739] Secara hukum, raja atau ratu dibenarkan untuk memveto suatu UU yang telah disetujui HoC. Tapi dalam praktik terjadi sebaliknya, raja atau ratu selalu menyetujui UU tersebut atas alasan, kalau memveto sama dengan melakukan perlawanan terhadap kedaulatan rakyat. Hak hukum itu tidak mungkin dan tidak akan dilakukan oleh siapa pun yang jadi raja atau ratu Inggris.

[740] Soenario, Sistem Parlementer ..., *op.cit.*, hlm. 1.

para pendeta senior negeri.[742] Sejak badan *Witanagemote* berdiri, kekuasaan besar raja dalam membentuk hukum (uu), hanya akan berwujud setelah mendapat nasehat bahkan persetujuan dari *Witanagemote*.[743]

Pada mulanya *witanagemote* ini merupakan praktik sharing kekuasaan dirinya dengan raja. Namun sharing ini sendiri, sering menimbulkan kegaduhan politik di antara keduanya. Kegaduhan ini umumnya bekaitan dengan kewenangan masing-masing. Raja sebagai institusi yang sejak awal berdirinya dalam kerajaan Inggris, merasa lebih berwenang dalam menentukan berbagai kebijakan kerajaan, termasuk mengenai pemungutan pajak untuk kepentingan kerajaan, dan/atau penambahan tentara. Begitu pula *witanagemote* yang bertindak selaku perwakilan dari kaum bangsawan, juga merasa memiliki kewenangan yang sama untuk menentukan hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan rakyat banyak, menentukan kebijakan kerajaan, khususnya yang berkaitan dengan pembebanan kepada rakyat seperti pungutan pajak kepada masyarakat dan/atau penambahan tentara.

Untuk menghindarkan timbulnya kegaduhan politik antara raja dengan *Witanagemote* ini, khususnya ketika raja berkeinginan untuk menetapkan sebuah kebijakan kerajaan yang harus disetujui *Witanagemote*, biasanya Raja melakukan pembicaraan awal melalui utusannya untuk menemui para Lord di *Witanagemote*. Namun, cara ini dianggap tidak layak dilakukan raja, sekaligus kurang menghormati keberadaan *Witanagemote*. Karena itu, timbul pemikiran dari raja bahwa lebih baik para *Lord* itulah yang harus dipanggil ke pusat pemerintahan,

---

[742] **www.hqpdf.com/list/key+liga+Inggris+com**, diunduh 15 Mei 2011.
[743] Soenario, Sistem Parlementer ..., *loc.cit.*

sekaligus diberi tempat, sekarang semcam kantor khusus di pusat pemerintahan kerajaan. Hal ini, di satu sisi untuk memudahkan raja menyampaikan keinginan-keinginannya yang harus dipenuhi para *Lords*; dan di sisi lain para *Lords* juga diberi kemudahan untuk berkumpul membahas dan mengambil keputuan atas rencana dan keinginan raja. Karena itu, raja cukup memanggil mereka yang memang sudah berada di pusat pemerintahan kerajaan atau dekat dengan raja.

Akhirnya, di masa pemerintahan Raja William, tepatnya tahun 1066, *Witanagemote* ini diubah dan diresmikan dengan nama *"Great Council"*, yang anggota-anggotanya terdiri dari para *Lords* ditambah dengan para pemuka gereja, para *bisschop*, yang kemudian lembaga itu menjadi cikal bakal *House of Lords (HoL)* sekarang. *Great Council* ini merupakan lembaga tempat raja meminta nasehat, petunjuk, dan yang terutama adalah dalam hal pemungutan pajak dan/atau penambahan tentara. Lembaga itu kemudian dikenal sebagai salah satu anggota permanen yang ada di parlemen Inggris sekarang, yaiu majelis tinggi sebagai rumahnya para *Lords*.

Sebagai lembaga perwakilan, kekuasaan *HoL* untuk menyetujui kebijakan kerajaan atau bahkan menolaknya, menunjukkan keberadaan *HoL* makin diperhitungkan, dan cenderung membesar. Namun meskipun *HoL* mampu membatasi kekuasaan raja menyangkut kepentingan kerajaan, khususnya mengenai pajak dan/atau penambahan tentara, tapi rakyat kebanyakan tetap menjadi korban dan selalu merasa tertindas kalau sudah menyangkut pajak.

Rakyat yang tidak pernah jadi bangsawan, tidak pernah mempunyai kesempatan untuk mengontrol kekuasaan raja. Karena itu, rakyat meminta kepada

HoL agar mereka juga memiliki rumah wakil rakyat dan selalu dimintai nasehat saat membahas masalah pajak dan anggaran belanja kerajaan. Keadaan ini makin memperlihatkan bahwa posisi rakyat pun semakin kuat dan patut diperhitungkan ketika raja akan mengambil sebuah kebijakan. Akhirnya, untuk menghindari makin membesarnya kekuasaan *HoL*, sekaligus merespon kemauan rakyat untuk memiliki wakil dalam "parlemen", maka pada masa pemerintahan raja Edward III (1327-1377), parlemen dipecah menjadi dua bagian, yaitu: di samping *HoL* atau Majelis Tinggi atau *Eerste kamer* di Staten General Belanda yang mewakili kaum bangsawan tinggi dan gerajawan, kemudian dibentuk kamar untuk kaum bangsawan rendah yang mewakili penduduk daerahnya masing-masing, serta penduduk kota besar dan kecil, yang ditempatkan pada *House of Commons (HoC)* atau Majelis Rendah atau *Tweede kamer* di Staten Generaal Belanda.

Adanya dua unsur perwakilan ini, kemudian menjadi dasar teoretik mengembangkan sistem perwakilan dua kamar pada parlemen, yang pada esensinya adanya gagasan untuk memberikan kesempatan kepada keduanya -para bangsawan tinggi dan rakyat kebanyakan- memiliki wakil dan terwakili dalam parlemen.[744]

Menyangkut susunan keanggotaan, *HoL* saat ini berjumlah 1200 orang. Kenggotaannya ditetapkan dan diperluas meliputi kalangan dari Uskup Agung gereja Inggeris, para keluarga bangsawan (dh. para *Lords*), serta orang-orang yang dianggap berjasa terhadap negeri Inggris. Umumnya mereka menjadi anggota

[744] Dalam praktik keparlemenan di sejumlah negara di dunia dikenal ada dua jenis sistem, yaitu sistem satu kamar *(unicameral systems)* dan sistem dua kamar *(becameral systems)*. Inggris, Amerika Serikat, Perancis, Belanda, dan sejumlah negara lainnya, dikategorikan sebagai negara yang menganut sistem dua kamar. Adapun yang satu kamar, umumnya dianut oleh negara-negara komunis, seperti RRC, Rusia, dan beberapa negara sosialis di Eropah Timur lainnya.

HoL adalah turun temurun, atau ditunjuk, atau diangkat oleh raja, tapi dengan kekuasaan kenegaraan yang kecil dan sangat terbatas.[745]

Sementara *HoC* dengan jumlah 650 orang, adalah orang-orang yang dipilih dan mewakili kepentingan seluruh rakyat Inggris. Mereka dipilih secara bebas, dengan menggunakan prinsip *equal size district* (sistem distrik dengan porsi yang sama). Masa jabatan mereka adalah 5 tahun. Atas dasar kebutuhan politik, Perdana Menteri dapat menetapkan waktu pemilihan, dan jika kabinet mendapat mosi tidak percaya atau gagal, maka ada dua kemungkinan yang dihadapi kabinet, yaitu membubarkan diri sebagaimana telah tumbuh di dalam praktik atau konvensi ketatanegaraan di masa lampau; atau sebaliknya melakukan perlawanan melalui raja untuk membubarkan parlemen, sekaligus mengusulkan kepada raja untuk menyelenggarakan pemilu baru. Partai yang dinyatakan menang dalam pemilu adalah partai yang menguasai mayoritas dalam *HoC*, sekaligus ditetapkan sebagai partai yang diberi kekuasaan untuk memerintah.[746] Sementara partai yang kalah, akan menempatkan diri sebagai partai oposisi, sekaligus mempersiapkan diri untuk kemungkinan dapat memerintah, karena sesuatu hal terjadi kepada partai pemerintah, tapi yang pasti akan berkompetisi kembali pada pemilu berikutnya.

Hal itu merupakan konsekwensi sistem kepartaian yang dianut Inggris, yakni partai pemenang pemilu akan ditunjuk secara otomatis oleh raja untuk membentuk kabinet baru, dan pimpinan partainya akan menjadi perdana menteri.

---

[745] Arthur S. Bank, *Political Handbook of the World*, McGraw, Hill Book Company, New York, 1976, hl. 338.

[746] Itulah salah satu bukti bahwa pemerintahan Inggris bersifat campur baur. Tidak ada pemisahan kekuasaan. S. Pamudji, Perbandingan ..., *op.cit.*, hlm. 45.

Itulah sebabnya Dewan Negara atau Majelis Tinggi, tidak pernah disebut parlemen. Parlemen dalam struktur ketatanegaraan Inggeris adalah *HoC* atau Majelis Rendah atau Dewan Rakyat. Majelis atau dewan ini anggota-anggotanya mewakili seluruh rakyat Inggsris, dan menjadi standar kinerja perwakilan dan kedaulatan rakyat, melalui produk utamanya UU. Itulah sebabnya kemudian, raja tidak pernah menolak menyetujui UU yang telah disetujui *HoC,* karena penolakan berarti melawan kedaulatan rakyat yang dicerminkan oleh keanggotaan *HoC.*

Apa yang dipraktikkan dalam parlemen Inggris di atas, banyak memberikan pembelajaran menyangkut kedaulatan rakyat dan demokrasi dewasa ini. Harus diakui, istilah parlemen sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dan demokrasi, memang dimunculkan dari terminologi barat berbahasa Inggris "parliament". Sesuai dengan istilah "parler" atau pembicaraan atau tempat orang bicara, sekaligus sejalan dengan kedudukannya sebagai orang yang dipilih secara demokratis oleh rakyat dalam suatu pemilu, maka tugas utama anggota parlemen adalah membicarakan berbagai hal yang berkaitan dengan kepentingan rakyat yang mewakilkan kepadanya.

Dalam parlemen ini, wakil rakyat hanya membicarakan hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan rakyat. Itulah sebabnya, segala produk yang dihasilkan dari pembicaraan parlemen, khususnya bernama udang-undang,[747] merupakan perwujudan kehendak rakyat yang tertinggi.[748] Untuk menggambarkan

[747] Memang sebutan parlemen sebagai badan legislatif produk utamanya adalah undang-undang. Produk lainnya berupa fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Soenario, *op.cit.*, hlm. 14-15. Begitu juga perhatikan pandangan John Locke dan Montesquieu, yang menyatakan bahwa parlemen itu badan pembentuk UU. Jonh Locke, Of Civil ..., *op.cit.*, hlm. 120. Montesquieu, *op.cit.*, hlm. lxii-lxiii.

[748] Soenario, Sistem Parlementer ..., *op.cit.*, hlm. 7.

ketertinggian parlemen Inggris, di antaranya dijumpai dalam perbendaharaan keparlemenan, bahwa undang-undang sebagai produk parlemen "tidak dapat diganggu gugat".[749]

Seperti telah diuraikan dalam bagian terdahulu, Inggris adalah negara kerajaan konstitusional dengan sistem keparlemenan. Parlemen adalah pilar demokrasi dan kedaulatan rakyat, sehingga secara institusional, parlemen Inggris adalah institusi yang memiliki sifat *"omnipotent"*.[750] Kekuasaan parlemen Inggris sangat luas dan tidak terbatas. Apa pun saja dapat dilakukan oleh parlemen, dan itu selalu dianggap sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.

Di balik omnipotensinya parlemen menurut tatanegara Inggris, Robert K. Carr *dkk.*[751] secara formal menyatakan ada empat fungsi pokok parlemen atau badan legislatif, yaitu: : *"(1) determining or "ratifying" policy* (menentukan kebijakan mengenai ratifikasi)*; (2) controlling the purse strings* (pengawasan anggaran)*; (3) supervising administrative agencies and the law-enforcement process* (mengawasi jalannya kekuasaan eksekutif dan proses penegakan hukum)*; and (4) influencing public opinion* (membentuk pendapat umum)*"*. Keempat fungsi pokok yang melekat pada parlemen Inggris, sebagai fungsi pengawasan baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif.[752]

---

[749] Gagasan seperti ini salah satunya pernah dianut dalam UUDS 1950, seperti dijumpai adalam Pasal 95 ayat (2) yang menentukan bahwa "Undang-undang tidak dapat diganggu gugat". Prinsipnya sama dengan yang berlaku di parlemen Inggris, yakni karena DPR Indonesia pada waktu itu bersama-sama dengan pemerintah adalah pelaksana kedaulatan rakyat. Karena itu, UU yang dihasilkannya, "tidak dapat diganggu gugat".

[750] Sifat omnipotensi parlemen ini menunjukkan bahwa kekuasaannya sangat luas dan terkesan tidak terbatas. Parlemen secara hukum dan politik adalah penguasa dan "tuan" dari Kabinet. S. Pamudji, Perbandingan ..., *loc.cit.*

[751] Robert K. Carr *et.al.*, American Democracy ..., *op.cit.*, hlm. 292-293.

[752] Dalam perbendaharaan hukum tata negara, pengawasan dibedakan ke dalam: pengawasan preventif (pencegahan), pengawasan represif (penanggulangan), pengawasan umum.

Apabila ditelaah secara lebih dalam lagi, keempat fungsi pokok parlemen di atas lebih merupakan fungsi pengawasan yang bersifat preventif. Sementra itu, di luar keempat fungsi parlemen di atas, lebih bersifat pengawasan represif. Misalnya terkait dengan fungsi pokok kedua, pengawasan terhadap penggunaan anggaran. Dari pengawasan yang dijalankan, dimungkinkan menemukan catatan-catatan yang potensial dapat mendorong parlemen memberikan mosi tidak percaya atau meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah atau eksekutif. Hal itu karena parlemen menjalankan tugas sebagai wakil rakyat yang setiap saat menjalankan fungsi pengawasan.[753]

Di sinilah letak konstitusionalitas kerajaan Inggris, yaitu memadukan secara seimbang antara konsep kerajaan yang cenderung tanpa batas dengan karakteristik republik yang kekuasaannya dibatasi. Karakter kerajaan ada pada susunan pemerintahan yang dipangku oleh raja/ratu dengan kekuasaan yang turun temurun. Sementara karakter republik ada pada susunan pemerintah yang dibentuk dengan cara dipilih, serta ditentukan masa jabatannya selama 5 tahun, meskipun seperti ditegaskan dalam uraian sebelumnya, jangka waktu tersebut tidak bersifat *fixed executive*.[754] Hal itu karena, dalam satu periode 5 tahun masa jabatan kabinet, masih dimungkinkan untuk diperbaharui sebagai akibat mosi tidak percaya parlemen.

Sementara dalam perkembangan kekinian diperkenalkan model pengawasan "preemtif" (pengawasan khususnya terhadap suatu UU yang dilakukan sebelum UU itu disahkan).

[753] Inilah pula yang melekat pada parlemen, yakni *Parliament Sovereignty*. Seperti pula pada sifat omnipotensinya, parlemen memegang kuasa tertinggi atas kekuasaan legislatif dan kekusaan eksekutif. Itulah yang nampak dari pernyataan C.F. Strong, bahwa kabinet Inggris *"is a committee of parliament, committee of the House of Representatives"*. C.F. Strong, Modern ..., *loc.cit*.

[754] Itu karena Inggris sendiri penganut sistem pemeintahan parlementer, yang secara teoretik tidak memiliki masa jabatan. Pembatasan itu untuk menguatkan adanya prinsip konstitusional dalam sistem pemerintahan Inggris (monarkhi konstitusional).

Dari adanya kemungkinan tersebut, oleh Allan R. Ball sistem pemerintahan seperti ini menggambarkan bahwa kabinet berada dalam pengawasan parlemen, sehingga juga harus bertanggung jawab kepada parlemen. Dalam hal kabinet berada di bawah pengawasan parlemen dan harus bertanggungjawab kepada parlemen, maka model pemerintahan seperti itu disebut *the parliamentary types of government* atau tipe pemerintahan parlementer.[755]

Tipe pokok pemerintahan ini, diletakkan pada adanya pertanggungjawaban kabinet kepada parlemen. Adapun pembatasan masa jabatan kabinet yang sama dengan masa jabatan parlemen, itu tidak mengubah struktur parlementernya, melainkan lebih pada kepentingan menegakkan prinsip demokrasi dan kedauatan rakyat yang telah lama dianut sebagai karakter sistem politik Inggris.

Karena itulah, seperti dinyatakan Bagir Manan[756] dalam uraian terdahulu, bahwa "pada asasnya dalam sistem pemerintahan parlementer, sebagaimana pula dalam sistem pemerintahan presidensial, secara hukum parlemen tidak dapat memaksa kabinet untuk membubarkan diri atau mengundurkan diri". Pandangan ini didasarkan pada kebutuhan bahwa antara pengawasan parlemen dan pelayanan pemerintahan oleh kabinet, keduanya merupakan esensi dari pencerminan kedaulatan rakyat. Artinya, pengawasan parlemen tidak boleh mengganggu kegiatan pelayanan pemerintah dalam rangka pemenuhan hak-hak masyarakat.

Kalaupun terjadi konvensi ketatanegaraan kabinet membubarkan diri karena mosi tidak percaya parlemen, itu karena konvensi diyakini sebagai sebuah sistem nilai yang diletakkan di atas moral dan etika politik", yang secara

[755] Allan R. Ball, *Modern Politics and Government*, The Mac Millan Press Ltd., 1971, hlm. 41.

[756] Bagir Manan, Konvensi ..., *op.cit.*, hlm. 75-76.

substansial adalah pencerminan kedaulatan rakyat pula. Jadi, hal yang paling esensial dari konvensi ini adalah, baik fungsi pengawasan parlemen kepada kabinet, maupun fungsi penyelenggaraan pemerintahan oleh kabinet dalam rangka pelayanan kepada masyarakat atau pelayanan publik, harus selalu berada dalam jaminan kepastian, bahwa pengawasan dan pelayanan itu adalah implementasi nyata kedaulatan rakyat dalam tindakan-tindakan kenegaraan dan pemerintahan.

Oleh karena itu, dapat dipahami sekarang bahwa pengawasan dan pelayanan adalah *mutatis mutandis* dalam rangka menyatakan kalau kedaulatan rakyat benar-benar mengalami transformasi ke dalam kekuasaan, baik di parlemen maupun di kabinet sebagai eksekutif.

Itulah sebabnya, kalaupun kabinet atau parlemen tidak memiliki masa jabatan yang pasti *(fixed)*, karena setiap saat dapat saja parlemen memberi mosi tidak percaya yang berujung pada pemaksaan untuk mengembalikan mandat memerintah kepada raja/ratu, atau sebaliknya kabinet mengusulkan pembubaran parlemen sekaligus memerintahkan untuk mengadakan pemilu baru, maka ketidakpastian waktu itu mengandung makna yang sama, yakni sama-sama menjunjung tinggi asas kedaulatan rakyat yang dianut negara Inggris.

Perkembangan praktik keparlemenan ini, diakui sebagai tradisi baru dalam pemerintahan parlementer di Inggris, yang kemudian menjadi tradisi umum dari negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer di mana pun saja di dunia ini. Diakui sebagai tradisi umum, karena perlawanan itu merupakan cara membangun keseimbangan kekuasaan di antara parlemen (legislatif) dengan

eksekutif (kabinet), yang tidak lain adalah terbentuknya sharing kekuasaan atas nama kedaulatan rakyat.

3. Ajaran Pemilihan Umum

Dalam ketatanegaraan Inggris dikenal setidaknya ada tiga jenis pemilu,[757] yaitu: pemilu Inggris Raya (United Kingdom) atau yang disebut juga dengan pemilu nasional; pemilu daerah otonom; dan pemilu Parlemen Eropa. Di samping itu, dikenal pula cara referendum yang dilakukan untuk menentukan hal-hal tertentu yang sangat penting dan dapat mempengaruhi kebijakan negara.[758]

Berdasarkan konvensi, seluruh jenis pemilu di atas diselenggarakan secara periodik pada waktu yang ditentukan. Dikatakan *"general elections have fixed dates, and must be called within five years of the opening of parliament following the last election.* Pemilu diselenggarakan secara tetap setiap 5 tahun sekali, menyusul pembukaan masa sidang pertama parlemen hasil pemilu terakhir. Selanjutnya dikatakan pula bahwa *"Other elections are held on fixed dates though in the case of the devolved assemblies and parliaments, early elections can occur in certain situations"*. Namun dalam keadaan tertentu dan ada tuntutan lain, pemilu akan diselenggarakan di luar waktu yang telah ditentukan tersebut.

---

[757] **http://translate.google.co.id/translate?hl=id&langpair=en|id&u=http://en.wikipediaorg/wiki/Elections_in_the_United_Kingdom&ei=8NgdUdXlJILkrAfU3YHwBg,** diunduh 15-07-2011.

[758] Dalam sejarah politik dan ketatanegaraan Inggris, telah terjadi dua kali referendum, yaitu pada tahun 5 Juni 1975 dan tanggal 5 Mei 2011. Isu referendum sekitar kebergabungan Inggris dalam Uni Eropa (dh. Masyarakat Ekonomi Eropa-MEE). Hasil yang dicapai pada referendum pertama, 67,2% rakyat Inggris mengehndaki bergabung. Sementara pada referendum 5 Mei 2011, memperlihatkan hasil yang terbalik, yakni 67,9% rakyat Inggris menghendaki keluar dari UE. Namun putusan ini belum final, karena masih akan dilakukan referendum ketiga yang rencananya akan diadakan pada tahun 2016 atau paling lambat tahun 2018. Harian Umum *Kompas*, 13 Mei 2014, hlm. 12. **http://www.beritasatu.com/dunia/93328-sejarah-panjang-keengganan-inggris-di-uni-eropa.html**, diunduh, 15 Juni 2013.

Di Inggris, pemilihan umum diselenggarakan setiap 5 tahun sekali. Pemilu 5 tahunan ini terjadi sejak tahun 1935, dan pelaksanaannya diselenggarakan pada Kamis minggu pertama di Bulan Mei. Namun begitu, dari 18 pemilu yang terselenggara antara tahun 1945 s.d tahun 2010, lima pemilu diadakan pada bulan Mei, empat pemilu masing-masing pada bulan Juni dan bulan Oktober, dua pemilu pada bulan Februari, dan masing-masing pemilu yang diselenggarakan pada bulan Maret, bulan April, dan bulan Juli.[759]

Keseluruhan pemilu di atas, terutama untuk pemilu nasional *(General election of United Kingdom or Great Britain)*, diselenggarakan dengan sistem pemilu distrik. Pemilu tersebut diselenggarakan dalam rangka memilih anggota parlemen *HoC* yang *mutatis mutandis* dengan pembentukan kabinet sebagai penyelenggara dan penanggungjawab pemerintahan. Pemenang mayoritas *HoC*, akan menjadi pemerintah dan ketua partainya menjadi perdana menteri. Sementara partai yang kalah dalam pemilu, akan menempatkan diri sebagai partai oposisi dengan membentuk semacam kabinet tandingan.[760] Hal itu dipersiapkan untuk menjaga berbagai kemungkinan, yakni jika sewaktu-waktu kabinet depinitif yang ada jatuh, maka partai oposisi dapat mengambil alih penyelenggaraan pemerintahan, sebagimana pemerintahan dijalankan oleh partai pemerintah sebelumnya.

---

[759] **http://www.historylearningsite.co.uk/British_Electoral_History_1832.htm, Sejarah Belajar Situs>Sejarah Pemilu Inggris sejak 1832>1835,** Pemilihan Umum, diunduh 03-04-2012.

[760] Secara teoretik, istilah oposisi dikenal dalam dua bentuk, yaitu: *oposisi struktural* dan *oposisi fungsional*. Oposisi struktural umumnya dianut di negara dengan sistem dua partai, yang dijalankan oleh partai-partai yang kalah dalam pemilu. Inggris, Amerika Serikat, dan Malaysia adalah negara-negara yang menerapkan oposisi struktural. Sementara oposisi fungsional, umumnya dijalankan di negara dengan sistem banyak partai. Partai yang kalah tidak menjdi partai oposisi, tapi menjalankan fungsi oposisi dalam bentuk mennjadi penyeimbang dan pengkritik partai pemerintah atau partai yang berkuasa.

Sistem pemilu distrik dalam praktik pemilu di Inggris ini, dikenal menghasilkan wakil-wakil rakyat yang benar-benar berdaulat. Namun begitu, belakangan berkembang gagasan untuk mengubah bahkan mengganti sistem pemilu distrik menjadi sistem pemilu proporsional. Bulan Mei tahun 2011 yang lalu, Inggris telah menyelenggarakan referendum meminta persetujuan rakyat untuk mengubah sistem pemilu distrik menjadi sistem pemilu proporsional. Alasan utamanya, kelemahan sistem pemilu distrik ini dirasakan sangat merugikan kehidupan dan perkembangan perpolitikan di Inggris, khusus bagi partai-partai kecil. Sistem pemilu distrik dirasakan menahan laju perkembangan partai-partai kecil tersebut. Tapi hasilnya tidak mendapat respon positif dari masyarakat. Inggris tetap menjalankan sistem pemilu distrik.

Parlemen, kabinet, dan partai politik ini adalah sebagian dari ciri utama pemerintahan konstitusional kerajaan Inggris. Di ketiga institusi di atas, Inggris meletakkan prinsip-prinsip pemerintahan konstitusional republik, yaitu dipilih, dibatasi, dan diawasi. Anggota parlemen *HoC* adalah hasil pilihan rakyat dan mewakili seluruh rakyat Inggris, meskipun dilihat dari sisi jumlah anggotanya 50% lebih sedikit dari *HoL* (majelis tinggi). Merekalah yang dipilih dan memenangkan pemilihan dari masing-msing distrik. Sementara *HoL* yang jumlahnya dua kali lebih banyak, keanggotaannya mewakili sejumlah kelompok yang ada dalam masyarakat, seperti kaum bangsawan, gerejawan, atau mereka yang memiliki jasa luar biasa bagi negeri Inggris. Mereka duduk sebagai *HoL* secara turun temurun atau diangkat oleh raja atau ratu Inggris. Itulah sebabnya, *HoL* tidak pernah disebut dengan parlemen Inggris.

Dalam uraian awal di atas, diketahui ada tiga jenis pemilu dengan banyak sistem pemilu yang dipraktikkan di Inggris. Dalam bagian ini, penulis dengan sengaja hanya akan melihat praktik pemilu dan sistem pemilu di Inggris yang diterapkan secara nasional *(general election of Great Britain)*. Hal ini dipilih dengan maksud agar ada keseimbangan analisis yang diperbandingkan antara Indonesia dan Amerika Serikat, yakni pemilihan umum yang sifatnya nasional.

Inggris adalah negara yang pemilihan umumnya diselenggarakan dengan sistem pemilu distrik. Sistem ini dikenal dengan sebutan *single member constituency,* yaitu sistem pemilihan yang hanya memilih satu orang wakil dari setiap daerah pemilihan yang disebut distrik. Jumlah distrik yang disiapkan sama banyaknya dengan jumlah anggota *HoC* yang akan dipilih. Saat ini anggota *HoC* berjumlah 650 orang, sehingga wilayah negara kesatuan Inggris akan dibagi ke dalam 650 distrik. Di samping itu, pemilu distrik Inggris diselenggarakan bersamaan dengan sistem dua partai. Hal itu karena sistem pemilu distrik memiliki kelebihan di antaranya dapat mendorong penyederhanaan kepartaian, khususnya dari sistem banyak partai menuju sistem dua partai.[761] Karena itu dapat pula dikatakan bahwa sistem dua partai, merupakan produk langsung dari sistem pemilu distrik. Sistem dua partai menjadi pilihan, karena secara konseptual dapat menciptakan cara-cara berpemerintahan yang demokratis, dan itulah yang menjadi pilihan Inggris menciptakan pemerintahan demokratis dengan menerapkan sistem dua partai.

---

[761] Di samping penyederhanaan parpol, juga ada kelebihan lainnya, yaitu: wakil terpilih adalah orang yang dikenal rakyat pemilih; partai pemenang pemilu lebih mudah diketahui sejak awal; penyelenggaraannya sederhana dan murah. **https://dezumaismam2k.wordpress.com/pendidikan/sistem-pemilu/**, diunduh, 15-08-2011.

Namun perlu diberikan satu catatan terkait dengan sistem pemilu distrik dan sistem dua parti di Inggris ini. Sistem dua partai di Inggris tidak dipengaruhi atau terbentuk karena menerapkan sistem pemilu distrik. Sistem dua partai dan sistem pemilu distrik ini, merupakan dua praktik politik yang masing-masing berdiri sendiri. Sistem dua partai Inggris saat ini, merupakan sesuatu yang sudah terjadi sejak terbentuk Inggris kesatuan *(United Kingdom)*. Karena itu, sistem pemilu distrik, bukan penyebab terbentuknya sistem dua partai, melainkan cara mempertahankan sistem dua partai yang sudah ada dan hidup sejak lama dalam tatanan politik dan ketatanegaraan Inggris.

Seperti diketahui, secara politik, negeri Inggris kesatuan *(United Kingdom)* ini terbentuk pada 1 Mei 1707. Sejak saat itu, di Inggris hanya tumbuh dua partai politik besar, yaitu: partai Tory dan partai Whig. Kedua partai ini dalam perjalanan politiknya, mengalami perubahan dan perkembangan. Perjalanan partai Tory berakhir bersamaan dengan pemilu pada tahun 1830 dan berubah menjadi partai Konservatif sampai sekarang, dan karenanya merupakan partai tertua dalam sejarah kepartaian Inggris. Selanjutnya partai Whig berakhir pada pemilu tahun 1857, dan berubah menjadi partai Liberal. Kemudian, partai Liberal sendiri berakhir pada pemilu tahun 1923, dan berubah menjadi partai Buruh sampai sekarang. Kedua partai itulah yang sampai sekarang ada di Inggris, tumbuh, berkembang, dan selalu bersaing dalam setiap penyelenggaraan pemilu.

Namun dalam perkembangan praktik politik Inggris saat ini, telah muncul partai baru yaitu Partai Liberal Demokrat yang dalam pemilu 2010, berhasil memperoleh wakil dalam *HoC* sebanyak 50 kursi. Namun begitu, kehadiran partai

ini berikut dengan kenyataan memiliki wakil dalam majelis rendah yang cukup patut diperhitungkan, tidak sekali-kali mengubah ajaran sistem dua partai mejadi sistem banyak partai. Kenyataan adanya partai ketiga ini, semata-mata dalam rangka pembuktian bahwa keberadaan demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam sistem politik dan ketatanegaraan Inggris, sebagai sesuatu yang tumbuh secara alamiah, bukan karena kepentingan politik semata yang sarat dengan rekayasa.

Dari beberapa uraian tentang praktik pemilu dengan sistem pemilu distrik dan praktik sistem dua partai di atas, banyak manfaat yang dapat dipetik bagi kemajuan dan masa depan pemilu dan pengembangan sistem kepartaian, menuju demokratisasi kehidupan politik dan ketatanegaran Indonesia.

C. Amerika Serikat

1. Tinjauan Umum

Sesuai dengan sebutannya, Amerika Serikat adalah negara yang susunan kekuasaannya berbentuk federasi. Artinya di dalam negara Amerika akan terdapat satuan-satuan wilayah dengan kekuasaan kenegaraan, yaitu negara bagian. Pada awal berdiri sekitar tahun 1776, Amerika masih merupakan sebuah negara konfederasi (federasi semu)[762] yang terbentuk di antara sebelas negara bagian.

Sebelas tahun kemudian, tepatnya 17 September 1787, kesebelas negara bagian itu merintis berdirinya sebuah negara besar berbentuk federasi yang sekarang dikenal sebagai Amerika Serikat. Untuk mengubah konfederasi menjadi federasi Amerika, kesebelas negara bagian itu merancang sebuah UUD yang

[762] Mengenai bentuk pemerintahan konfederasi, salah satu uraiannya dapat dibaca lebih lanjut dalam S. Pamudji, Perbandingan ..., *op.cit.*, hlm. 86.

dikenal dengan UUD Amerika 1787, dan dalam sejumlah tulisan kemudian selalu dianggap sebagai konstitusi tertulis tertua di dunia.[763]

Membicarakan konsep kedaulatan rakyat, demokrasi, dan pemilihan umum dalam kancah perpolitikan dunia, memang tidak dapat dipisahkan dengan keberadaan Amerika Serikat. Banyak referensi mengenai ketiga hal itu yang dipraktikan di sana. Di antaranya sebutan Amerika Serikat sebagai kampiun demokrasi, adalah hendak menunjukkan kepada dunia bahwa di sana banyak dan lengkap perbendaharaan tentang kedaulatan rakyat dan demokrasi. Namun terlepas, apakah hal itu dipraktikan atau hanya sekedar tulisan teoretik.

Amerika Serikat adalah kampiun demokrasi atas alasan merupakan negara pertama di samping Perancis, yang memelopori gerakan demokratisasi dalam berpemerintahan.[764] Amerika Serikat adalah negara lainnya di luar Inggris yang sering dijadikan referensi mengenai kedaulatan rakyat dan demokrasi sekaligus menjadi sumber inspirasi kebanyakan negara di dunia untuk melaksanakan demokrasi.[765]

---

[763] Richard C. Schroeder, An Outline ..., *op.cit.*, hlm. 5. Meskipun banyak tulisan barat yang menganggapnya begitu, tapi yang pasti jauh sebelum UUD Amerika 1787 diciptakan, di Amerika sendiri sudah ada konstitusi konfederasi yang 10 tahun lebih tua dari konstitusi 1787. Di samping itu, di jazirah Arab sekitar permulaan abad ke-7 atau tepatnya sekitar tahun 624M, telah lahir sebuah Piagam Madinah yang memenuhi syarat-syarat konstitusi modern sebagaimana dipahami sekarang. Karena itu, lebih tepat untuk menyebut konstitusi tertua yang ada di dunia ini adalah Piagam Madinah itu. W. Montgomery Watt, menyebut Piagam Madinah itu sebagai *"The Constitutions of Madinah"*. Lihat dalam W. Montgomery Watt, *Muhammad: Prophet and Statesman*, Oxford University Press, New York, 1964, hlm. 93. Ahmad Sukarja, Piagam ..., *op.cit.*, hlm. 2. Lihat pula, Bagir Manan, Konvensi ..., *op.cit.*, hlm. 72.

[764] Lihat John Markoff, Gelombang ..., *of.cit.*, hlm.5. Selanjutnya, sebagai kampiun demokrasi digambarkan dalam pandangan menyangkut paripurnanya demokrasi Amerika Serikat. Untuk hal ini periksa lebih lanjut, John L. Esposito et.al., Demokrasi..., *op.cit.*, hlm. 21.

[765] *Ibidem*. Bahkan karena merasa menjadi negara demokrasi, Amerika Serikat tidak jarang untuk memetakan negara yang "belum" demokrasi menurut Amerika, "dipaksa" untuk mengikuti cara Amerika dalam berdemokrasi. Itulah yang oleh Eggi Sudjana, demokrasi dianggap sebagai imperialisme gaya baru ala Barat terhadap negara-negara berkembang. Negara

Dilihat dari teori dan gagasan demokrasi menurut kata-katanya, sebetulnya tidak tepat untuk menunjuk negara besar semacam Amerika Serikat. Sebab – demikian dikatakan Aristoteles– bahwa demokrasi yang sesungguhnya hanya mungkin tercipta dan terlaksana dalam negara kecil yang rakyatnya sedikit.[766] Namun demikian, fakta membuktikan bahwa dalam negara kecil itu pun, termasuk di negara kota Yunani yang sejaman dengan Aristoteles, demokrasi seperti kata-katanya itu juga tidak pernah terjadi. Mereka yang terlibat dalam pemerintahan, dibatasi hanya kaum laki-laki, dewasa, dan warga negara. Sementara mereka yang berstatus tidak merdeka, budak, atau perempuan, meski dewasa dan warga negara, tidak berhak terlibat dalam pemerintahan.[767] Itu artinya, meskipun negaranya kecil dan rakyatnya sedikit, tapi inti demokrasi menurut kata-katanya itu, memang tidak pernah ada, dan tidak akan pernah ada dalam kenyataan. Demokrasi menurut kata-katanya itu hanya ada dalam buku dan dalam ulisan.[768] Praktik demokrasi menurut kata-katanya yang terjadi dalam kenyataan, baik dalam demokrasi langsung maupun demokrasi tidak langsung, adalah pemerintahan perwakilan atau demokrasi tidak langsung.

Terlepas dari itu semua, tapi memang Amerika Serikat telah dianggap oleh sebagian besar negara di dunia sebagai negara yang memelopori konsep dan

---

berkembang yang dimaksud adalah negara yang kebanyakan penduduknya beragama Islam atau negara-negara muslim. Lihat Eggi Sudjana, HAM ..., *loc.cit.*

[766] Maurice Duverger, Teori dan ..., *op.cit.*, hlm. 16. John Markoff, Gelombang ..., *op.cit.*, hlm. 14. Robert A. Dahl, Dilema ..., *op.cit.*, hlm. 23.

[767] Selanjutnya baca pula Jean Jacques Rousseau, Kontrak ..., op.cit., hlm. 57. Lebih dari itu, apa yang dipraktikan di zaman Yunani, ternyata juga dikembangkan Amerika di zaman modern sekarang. Bahkan di Perancis rakyat miskin, perempuan, dan pembantu rumah tangga, adalah komunitas yang tertutup untuk terlibat dalam pemerintahan. John Markoff, Gelombang ..., *op.cit.*, hlm. 6.

[768] Itulah yang dinyatakan Jean Jacques Roeusseau, bahwa demokrasi menurut kata-katanya adalah bertentangan dengan kodrat alami yang wajar, jumlah yang banyak memerintah yang sedikit. Jean Jacques Rousseau, Kontrak ..., *loc..cit.*

praktik demokrasi dalam ketatanegaraan modern. Bahkan berkali-kali disebut kampiun demokrasi. Berdasarkan alasan itu, penulis merasa tepat untuk memilih Amerika Serikat setelah Inggris, sebagai negara pembanding praktik demokrasi Barat.

2. Ajaran Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Salah satu karakter yang dibangun dalam kehidupan demokrasi di Amerika Serikat, adalah tumbuhnya kesadaran rakyat untuk hidup dalam sistem dua partai.[769] Sebagaimana lazimnya negara modern yang ditandai dengan kondisi obyektif kewilayahan, rakyat, dan problematik ketatanegaraan yang heterogen, Amerika Serikat pun berada pada klasifikasi ini. Negaranya luas, rakyatnya banyak,[770] dan masalah ketatanegaraan yang serba bahkan ultra heterogen dalam keseluruhan dimensi kehidupannya. Akibatnya, kedaulatan rakyat atau demokrasinya pun ditempuh dengan cara-cara perwakilan. Rakyat melakukannya melalui pemilihan orang-orang yang diutus untuk duduk dalam badan perwakilan menjalankan keinginan rakyat negara atau rakyat pemilih *(constituent)*.

---

[769] Secara konseptual, arti dua partai politik tidak selalu bahwa dalam negara hanya ada dua partai politik yang hidup dan diakui. Boleh jadi dalam negara itu sebetulnya terdapat banyak partai politik, tapi yang berkuasa atau mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik dan ketatanegaraan, hanya ada dua partai politik dengan kepemilikan kesempatan yang sama. Kebetulan untuk Amerika Serikat, sejak sekitar pertengahan abad ke-19 sampai sekarang hanya ada dua partai politik besar dan berpengaruh, yaitu: Demokrat dan Republik. Sebelumnya terdapat tidak kurang dari 3 partai politik lain yang berpengaruh, di antaranya: partai Whig, partai Federalist, dan partai Demokrat Republik. Kenyataan sosilogis ini kemudian dilanjutkan meskipun sudah menganut dua partai, yaitu tradisi yang tumbuh dalam praktik kepartaian yang sebetulnya diinisiasi oleh kedua partai politik itu, bahwa pada suatu rentang waktu tertentu atau rata-rata sekitar 20-30 tahun-an, selalu memberikan kesempatan untuk menghadirkan partai alternatif, yang ditujukan dalam rangka menguji apakah kedua partai politik utama itu, masih kredibel dan dipercaya rakyat atau tidak. Tapi parta-partai baru ini, umumnya tidak pernah memperoleh wakil yang signifikan, apalagi untuk jabatan Presiden. Partai-partai alternatif ini tidak pernah memenangkannya.

[770] Dalam catatan statistik dunia, Amerika Serikat merupakan negara ketiga terbanyak penduduknya, setelah India dan China. **https://id.m.wikipedia.org>wiki>daftar_negara_menurut_jumlah_penduduk**. Diunduh, 15 Maret 2015.

Dalam UUD Amerika, badan perwakilan rakyatnya bernama Kongres. Keanggotaannya terdiri atas dua jenis perwakilan, yaitu: Senat dan *House of Representatives* disingkat *HoR* atau sejenis DPR di Indonesia. Senat adalah unsur perwakilan negara bagian. Dengan tidak mempertimbangkan jumlah penduduk, setiap negara bagian akan diwakili sama oleh dua orang senator yang dipilih oleh DPR masing-masing negara bagian. Sesuai dengan jumlah 50 negara bagian yang ada di Amerika Serikat, maka jumlah anggota Senat ada 100 orang senator.

Sementara *HoR* atau DPR, merupakan wakil dari seluruh rakyat Amerika. Jumlah anggota DPR setiap negara bagian tidak sama. Negara bagian yang berpenduduk banyak, akan memiliki jumlah anggota DPR yang lebih banyak dibandingkan dengan negara bagian yang berpenduduk sedikit. Jumlah tersebut ditentukan berdasarkan harga perkursi *HoR* yang setara dengan 690.000 suara. Namun begitu, pertambahan jumlah penduduk suatu negara bagian, tidak identik dengan pertambahan jumlah anggota DPR yang akan dipilih dari negara bagian tersebut. Hal ini karena jumlah anggota DPR atau *HoR*, telah ditetapkan secara pasti maksimal sebanyak 435 orang.[771]

Selanjutnya menyangkut masa jabatan, Senat dan DPR memiliki masa jabatan yang tidak sama. Masa jabatan Senator ditentukan 6 tahun.[772] Sementara DPR ditentukan selama 4 tahun, dengan ketentuan yang sama, setiap 2 tahun

---

[771] **http://politik.kompasiana.com/2010/01/27/sistem-distrik-salah-satu-kunci-sukses-amerika-serikat/**, 03-04-2010. Artinya, jumlah warga negara Amerika Serikat yang berhak memilih saat ini, sekitar 300.150.000.

[772] Sampai dengan disahkannya Amandemen ke-XVII tahun 1913, para Senator dipilih oleh DPR negara bagian sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Seksi (3) angka 1, UUD Amerika Serikat 1787. Selanjutnya, batas akhir tahun keenam itu dijelaskan oleh Amandemen ke-XX (1933), yakni pada tengah hari tanggal 3 Januari, sekaligus awal masa jabatan Senator penerusnya yang baru terpilih.

sekali diadakan pemilihan keanggotaan Senat dan DPR yang baru.[773] Perbedaan antara Senat dengan *HoR* dilihat dari cara pengisiannya. Pada awalnya, anggota Senat dipilih oleh DPR negara bagian. Sekarang dipilih secara langsung oleh rakyat negara bagian masing-masing.[774] Sementara HoR, sudah sejak awal dipilih langsung oleh rakyat negara bagian masing-masing.

Salah satu hal yang menarik perhatian dari keberadaan Kongres Amerika ini, adalah cara pergantian anggota. Dalam UUD Amerika[775] ditentukan secara tegas bahwa anggota Kongres yang berasal dari Senat, dibagi menjadi tiga bagian. Setiap 2 tahun sekali, sepertiga anggota Senat akan diganti. Cara ini sangat ampuh dalam mempertahankan kebijakan-kebijakan negara dan pemerintah yang telah ada di kongres, termasuk kebijakan yang menyangkut hajat hidup rakyat Amerika, meskipun sepertiganya kemudian juga akan diganti pada dua tahun berikutnya. Artinya, selama 4 tahun setiap kebijakan kongres akan selalu dipertahankan oleh $^2/_3$ anggota Senat, yang masih memangku jabatan.

Sementara anggota *HoR*, keanggotaannya dibagi dua bagian. Setengah dari anggota DPR, akan diganti setiap dua tahun sekali. Akibatnya, sama seperti dengan Senat, bahwa kebijakan-kebijakan negara dan pemerintah yang telah ada di kongres, akan senantiasa dipertahankan oleh anggota DPR yang masih memangku jabatannya. Itu artinya, kebijakan Kongres juga akan senantiasa dipertahankan oleh ½ anggota DPR yang belum diganti. Karena itu, pada dasarnya tidak ada kebijakan kongres atau pemerintah, yang bergantung pada

---

[773] Pasal 1 Seksi 2 angka 1 UUD Amerika Serikat 1787.
[774] Amandemen XVII, angka 1.
[775] Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD Amerika Serikat 1787.

susunan keanggotaan Senat atau DPR yang baru. Setiap kebijakan negara dan pemerintah, selalu berkesinambungan.

Mekanisme pergantian antar waktu baik untuk anggota Senat maupun DPR atau *HoR* yang diselenggarakan dua tahunan sekali itu, dilakukan pada setiap bulan November tahun genap. Pergantian itu dilakukan dalam dua pemilu, yaitu: pemilu reguler atau pemilu sebenarnya, dan; pemilu paruh waktu *(midterm election)*, jika pada tahun itu bersamaan dengan separuh masa jabatan Presiden yang sedang berkuasa. Disebut *midterm election*, karena hasil pemilu paruh waktu itu dapat diinterpretasikan sebagai evaluasi, dukungan, atau pun penolakan rakyat atas kebijakan-kebijakan Presiden selama itu.[776] Sementara pemilu reguler atau pemilu sebenarnya adalah pemilu Presiden empat tahunan.

Penetapan pemilu diselenggarakan setiap hari Selasa dan/atau bertepatan dengan tanggal 2 November atau setelah Senin minggu pertama, adalah cara rakyat Amerika Serikat mengakomodasi hak-hak rakyat untuk terlibat dalam menentukan kebijakan pemerintahan negara. Pemilihan bulan November setiap tahunnya itu, pasti terjadi pada musim gugur sebagai bulan senggang bagi sebagian besar rakyat Amerika Serikat. Dalam kesenggangan inilah diharapkan sebagian besar rakyat dapat terlibat dalam pemilu menentukan pejabat-pejabat publik yang akan memerintah dirinya. Konstitusi Amerika serikat sangat akomodatif dengan kedaulatan rakyat dan demokrasi yang dianutnya. Untuk itulah, maka konstitusi diakui sebagai bingkai yang melindungi hak, harkat, martabat, dan kedaulatan rakyat warga negara.

---

[776] **http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Amerika_Serikat**, diunduh, 15-03-2010.

Uraian mengenai pemilu di Amerika Serikat, baik pemilu dua tahunan atau pemilu paruh waktu, dan pemilu reguler 4 tahunan, selanjutnya akan diuraikan dalam sub bagian berikut.

3. Ajaran Pemilihan Umum

Setidaknya ada lima hal penting khususnya terkait dengan pemilu dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat sebagai sebuah negara yang berkedaulatan rakyat dan negara demokrasi, yaitu: ragam pemilu; waktu pemilu; sistem pemilu; sistem kepartaian; dan sistem badan perwakilan rakyat.

a. Ragam Pemilu

Ada dua ragam dasar pemilu yang dikenal dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, yaitu: "pemilihan pendahuluan" dan "pemilihan umum" yang sebenarnya. Pemilihan pendahuluan dilakukan dalam rangka persiapan menjelang pemilihan umum. Pemilihan pendahuluan ini dilakukan untuk menentukan calon-calon dari partai yang akan maju dalam pemilihan umum. Para calon yang menang dalam pemilihan pendahuluan ini, khusus untuk calon angota Senat dan calon anggota DPR, akan mewakili masing-masing partainya dalam pemilu paruh waktu *(midterm election)*, yang diselenggarakan setiap dua tahun sekali. Sementara pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, akan mewakili partainya masing-masing dalam pemilu empat tahunan atau yang popular dikenal sebagai pemilu yang sebenarnya.

Ragam pemilu pendahuluan ini dilakukan berbeda waktu. Untuk Pemilu pendahuluan terkait dengan pemilihan calon anggota Senat dan anggota DPR,

dilakukan setiap dua tahun sekali. Sementara pemilu pendahuluan untuk pemilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, dilakukan setiap empat tahun sekali.

Dari dua ragam pemilu di atas, dapat ditelusuri tahapan-tahapan kegiatan pokok menjelang pemilu sesunguhnya. Pada tahap awal atau dua tahunan menjelang saat pemilihan umum, khususnya pemilu Presiden dan Wakil Presiden, masing-masing calon dari masing-masing partai politik yang ada, akan membentuk komite khusus. Komite ini bertugas mempelajari peta perpolitikan Amerika Serikat pada waktu itu, dan kecenderungan perkembangannya dalam dua tahun mendatang.

Selain itu, komite ini juga bertugas menggalang dana untuk kepentingan kampanye yang memang membutuhkan dana yang sangat besar.[777] Tapi satu hal, besaran dana pemilu yang dibutuhkan, tidak dibebankan pada APBN[778] Amerika Serikat, melainkan dibebankan pada masing-masing calon atau kandidat yang akan berkompetisi.

Satu catatan lain, bahwa perekrutan calon Presiden dan Wakil Presiden tidak mutlak hanya lewat partai politik. Seseorang dapat menjadi calon atau dicalonkan oleh partai politik, meskipun yang bersangkutan bukan anggota atau kader partai politik. Kepemilikan moral dan integritas dapat dijadikan pertimbangan utama dan merupakan hal penting dalam melakukan rekruitmen

---

[777] *Supra*, catatan kaki Nomor 507, hlm. 197.

[778] Pemilu Indonesia, sebetulnya bukan sekedar salah satu termahal di dunia, tapi juga terrumit di dunia. Untuk anggaran pemilu Legislatif 2014 yang lalu saja, Komisi Pemilihan Umum membutuhkan dana APBN yang mencapai Rp. 20.000.000.000.000,00. http:// *ibid.*

politik oleh partai politik bagi seseorang.[779] Kader partai politik bukan segala-galanya.

Pilihan di atas dapat dipertanggungjawabkan secara akademik dan politik, termasuk secara normatif, karena setiap pejabat publik yang umumnya terpilih melalui pemilu, dituntut untuk memiliki integritas terkait peran pelayanan publik bagi rakyat Amerika Serikat. Hati nurani ikut berbicara demi kepentingan rakyat dan tidak semata-mata untuk kepentingan partai politik.[780] Hal itu karena, untuk menjadi pejabat publik khususnya Presiden dan Wakil Presiden, tidak mutlak harus selalu berasal atau merupakan afiliasi atau kader dari suatu partai politik, apakah ia Partai Demokrat atau Partai Republik atau partai hari lainnya.[781]

Contoh konkret, adalah Willian Jefferson Blythe III atau Bill Clinton,[782] Presiden Amerika Serikat ke-42. Semua orang mengetahui bahwa Bill Clinton

---

[779] Kasus pencalonan presiden Michael Dukakis yang gugur pasca pemilihan pendahuluan, adalah contoh konkret pertimbangan moral menjadi sangat penting dan menentukan. Sampai hari ini nama tersebut lenyap dari percaturan politik Amerika.

[780] Praktik ini pernah terjadi pada tahun 1988, ketika seorang perawat bernama Margarette Leach terpilih menjadi *elector* Demokrat dari Negara Bagian West Virginia. Sebagai *elector* Demokrat, ia diharapkan akan memilih Michael Dukakis sebagai presiden. Namun setelah pemilihan bulan November itu, ia merasa bahwa ia tidak terikat dengan suara rakyat dan merasa bahwa ia punya "kekuatan besar untuk perubahan". Ia kemudian memberikan suaranya kepada Lloyd Bentsen sebagai presiden dan Dukakis menjadi pilihannya untuk wakil presiden. Nur Rahmat Yuliantoro, "Pemilihan Presiden Amerika Serikat Tahun 2000 dan Hikmahnya Bagi Indonesia", *Laporan Penelitian,* FISIPOL, UGM, Yogyakarta, 2001, hlm. 17.

[781] *Infra*, catatan kaki Nomor 65, **http://pemiludiindonesia..** hlm. 33. Di samping itu, dalam tradisi politik Amerika Serikat, sering dijumpai praktik politik yang sepertinya "menyimpangi" sistem dua partai, yakni kedua partai politik-Demokrat dan Republik- bersepakat bahwa pada suatu waktu tertentu, membuka peluang kepada masyarakat untuk menjadi Presiden Amerika, meski tidak harus melalui partai politik yang ada, atau melalui partai politik baru. Tujuan utama memberikan ruang ini, semata-mata dalam rangka menguji kredibilitas kedua partai politik itu. Apakah masih dipercaya masyarakat atau sebaliknya. Partai Republik dan Partai Demokrat tidak pernah menganggap adanya partai baru sebagai saingan yang membahayakan, karena tidak mungkin pula untuk memenangkan pilpres itu. Bagi keduanya, kehadiran calon independen ini bermanfaat untuk kepentingan konsolidasi partai ke dalam. Praktik ini di antaranya terjadi pada pemilu 1992 dan 1996, ketika seorang Henry Ross Perot, pengusaha elektronik terkemuka Texas maju sebagai calon Presiden Amerika Serikat yang berasal dari Partai Independen bernama Partai Reformasi Amerika Serikat. **http://id.wikipedia.org/wiki/ Ross-Perot,** diunduh, 15-05-2013.

[782] Nama Clinton adalah nama ayah tirinya Roger Clinton yang menikahi ibunya pada saat Billy berusia 4 tahun. Nama Clinton sendiri baru digunakan setelah Billy *(nacke name)* masuk

adalah Presiden dari Partai Demokrat, tapi dari penelusuran administratif keanggotaan, Jonathan Miller salah seorang penasihat Partai Demokrat, dengan tegas mengatakan kalau Bill Clinton tidak pernah terdaftar sebagai angota Partai Demokrat. Ia tidak memiliki hubungan apapun dengan Partai Demokrat.[783] Sementara kelolosan Bill Clinton sebagai calon presiden dari Partai Demokrat, ternyata lebih karena dikenal luas oleh masyarakat sebagai sosok yang memiliki kepribadian *(attitude)* terpuji, yang tidak hanya berpengaruh saat pemilihan, tapi juga memiliki peran besar dalam penggalangan dana untuk kepentingan kampanye yang membutuhkan dana sangat besar.[784]

Karena itu, ketika Partai Demokrat melaksanakan konvensi partai dalam rangka mencari calon presiden yang akan dipilih dalam pemilu tahun 2000, Bill Clinton dengan mudah mendapatkan dukungan masyarakat dan dengan mudah pula terpilih menjadi Presiden Amerika Serikat. Pemerintah mencatat bahwa selama pemerintahan Presiden Bill Clinton, rakyat Amerika Serikat menikmati perdamaian dan kesejahteraan ekonomi yang lebih besar dibandingkan dengan periode manapun dalam sejarah Amerika Serikat.

---

sekolah menengah atas *(Senior High School)*, yang kemudian populer dengan panggilan Bill Clinton. **http://id.wikipedia.org/wiki/Bill_Clinton**, diunduh, 15-04-2013.

[783] *Infra*, catatan kaki Nomor 65 dan Nomor 68, **http://pemiludiindonesia..** hlm. 33 dan hlm. 38.

[784] Konon dana yang diperlukan untuk kampanye pilpres di Amerika Serikat termasuk termahal di dunia, dengan angka mencapai satu milyaran dollar atau setara dengan sekitar 11 trilyun rupiah. **http://web.inilah.com/read/detail/1923692/bagaimana-sistem-pemilu-amerika-bekerja#.UR3m34BGk1g, diunduh, 05 Pebruari 2013. http://pemiludiindonesiadengan amerikaserikat.blogspot.com/2011/11/pemilu-di-indonesia-dengan-amerika.html,** diunduh, 13-02-2012. Di samping termahal, pemilu Indonesia juga disebut terrumit di dunia. Rumitnya pemilu Indonesia, dilihat dari sudut jumlah, tidak kurang dari 570-an pemilu yang ada, meliputi pemilu Legislatif, pemilu Presiden, Pemilu Kepala Daerah Provinsi, dan Pemilu Kepala Daerah Kabupaten/Kota, yang seluruh waktunya tidak bersamaan. Seandainya dikalikan dengan jumlah hari dalam setahun, maka dengan tidak memperhatikan hari libur, di Indonesia setiap hari akan ada ± 1½ pemilu terselenggara. Melihat kenyataan ini, setidaknya mulai pemilu 2019 akan disederhanakan dalam bentuk dilaksanakan secara serentak untuk seluruh jabatan publik yang seharusnya diisi dengan pemilihan.

Sementara prestasi Bill Clinton sebagai Presiden dari Partai Demokrat yang dicatat dalam sejarah pemerintahan Amerika Serikat, setidaknya meliputi:

- Menempatkan tingkat pengangguran dan tingkat inflasi pada titik terendah dalam 30 tahun;
- Tingkat kepemilikan rumah tertinggi dalam sejarah AS;
- Menurunkan tingkat kejahatan di sejumlah wilayah;
- Mengurangi tugas-tugas kesejahteraan;
- Mengusulkan anggaran berimbang pertama dalam beberapa dekade, serta berhasil mencapai surplus anggaran.[785]

Di samping itu, Bill Clinton pun dicatat sebagai orang kedua dari partai demokrat setelah Franklin Delano Rosevelt pada tahun 1936, yang terpilih menjadi Presiden Amerika Serikat untuk kedua kalinya berturut-turut.[786] Bahkan secara berturut-turut pada tahun 1940 dan tahun 1944, terpilih untuk masa jabatan ketiga dan keempat kalinya.[787]

Oleh karena itu, kedua partai –Demokrat dan Republik– sama-sama berlomba untuk mencari calon-calon yang populer di mata rakyat pemilih, bukan lagi sekedar kader partai dan hanya populer di mata partai politik masing-masing.

---

[785] **http://id.wikipedia.org/wiki/Bill_Clinton,** diunduh 14-04-2002

[786] Sampai saat ini, baru tercatat ada 6 dari 16 orang Presiden Partai Demokrat yang memangku jabatan Presiden Amerika Serikat untuk dua kali berturut-turut, yaitu: Andrew Jackson, Presiden ke-7 (1829-1837); Wodrow Wilson, Presiden ke-28 (1913-1921); Franklin Delano Rosevelt, Presiden ke-32 (1933-1945); Harry S. Truman, Presiden ke-33 (1945-1953); Bill Clinton, Presiden ke-42 (1993-2001); dan Barack Obama, Presiden ke-44 (2009-sekarang). Keenamnya merupakan presiden dari demokrat yang memiliki catatan prestasi kenegaraan yang luar biasa bagi negara dan rakyat Amerika Serikat. **http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_presiden_Amerika_Serikat,** diunduh 15-10-2010. Lihat juga, A. Army, *Presiden-Presiden Amerika Serikat dan Isteri-Isteri Mereka*, Mutiara, Jakarta, 1979.

[787] Dalam sejarah pemerintahan dan ketatanegaraan Amerika Serikat, satu-satunya Presiden yang memangku jabatan sampai empat kali. Tapi praktik ini kemudian melahirkan Perubahan UUD Amerika Ke-XXII. yang membatasi seseorang dapat menjadi Presiden hanya untuk 2 kali masa jabatan.

Dalam praktik politik dan sistem dua partai Amerika Serikat, tidak tertutup kemungkinan partai republik akan merekrut kader partai demokrat atau sebaliknya untuk diusung sebagai calon anggota DPR yang akan dipilih dalam pemilu. Hal itu, karena ada hakikatnya tidak ada anggota partai politik yang sifatnya permanen, kecuali fungsionaris partai itu sendiri. Sementara masyarakat luas pada umumnya, tidak menjadi jaminan kekuatan bagi partai yang bersangkutan. Itulah sebabnya, selalu terjadi pergeseran kekuasaan pemerintahan khususnya untuk durasi waktu-waktu tertentu. Paling lama suatu partai berkuasa dalam 4 periode jabatan Presiden. Selanjutnya, akan selalu diganti dengan presiden dari partai lainnya. Praktik ini membuktikan bahwa kedua partai politik itu tidak pernah memiliki basis pemilih tetap. Karena itu, suatu partai merekrut kader partai lainnya, bukanlah sesuatu yang tabu atau aneh, bahkan merupakan suatu kelaziman, yang penting memiliki standar popularitas dan memiliki daya jual kepada masyarakat pemilih, terutama karena karakter kepribadian secara individual yang tidak tercela.[788]

Ada beberapa tahapan yang akan ditempuh suatu partai dalam melakukan rekruitmen calon Presiden dan Wakil Presiden. Setelah selesai tahap awal di atas, kegiatan dilanjutkan dengan mengadakan pemilihan pendahuluan yang disebut *"primary"*.Tujuannya untuk menjaring mereka yang berminat menjadi calon presiden dari masing-masing partai politik, yang akan dimajukan dalam pemilu nasional 4 (empat) tahunan. Biasanya di samping *primary*, juga diadakan

[788] Bill Clinton adalah salah satu Presiden Amerika Serikat dari partai demokrat, tapi tidak pernah tercatat sebagai kader partai. Dia terpilih karena perangai dan karakter pribadi yang menonjol. Karakternya itulah yang mengantarkan Bill Clinton banyak disukai oleh para petinggi partai demokrat, sehingga terpilih sebagai calon presiden.

kaukus,[789] semacam pertemuan di daerah pemilihan yang berisi debat tentang isu-isu kampanye. *Primary* dan *kaukus* pada hakikatnya memiliki tujuan yang sama, yaitu memilih kandidat terbaik Presiden dari masing-masing partai politik yang paling dapat diandalkan untuk bersaing dalam pemilu sebenarnya. Bedanya, *primary* diadakan oleh pemerintah, sedangkan *kaukus* diadakan oleh kelompok sipil, seperti kelompok media, LSM, dan lain-lain.

Namun begitu, metode *kaukus* ini hanya dilakukan di 12 (dua belas) negara bagian, yaitu: Iowa, New Mexico, North Dakota, Maine, Nevada, Hawaii, Minnesota, Kansas, Alaska, Wyoming, Colorado, dan *Distict of Colombia (DoC)*.[790]

Setelah masa *primary* dan *kausus* selesai, kemudian digelar konvensi partai dengan tujuan menetapkan calon presiden yang akan mengikuti pemilihan dalam pemilu empat tahunan itu. Biasanya, calon presiden yang paling banyak mendapat dukungan dari para anggota partai, akan terpilih sebagai kandidat presiden. Untuk selanjutnya kandidat Presiden dari masing-masing partai inilah yang akan bertarung di kancah nasional, untuk merebut suara dewan pemilih *electoral college*, yang saat ini berjumlah 538 anggota. Jumlah ini sama dengan jumlah Anggota Kongres, yang terdiri dari: 100 anggota Senat; 435 anggota DPR; dan 3 orang utusan dari *DoC*. Untuk menjadi calon Presiden terpilih, harus mengantongi dukungan sekurang-kurangnya setengah ditambah 1 suara, atau sama dengan 270 suara.

---

[789] **http://pemiludiindonesiadenganamerikaserikat.blogspot.com/2011/11/pemilu-di-indonesia-dengan-amerika.html**, diunduh, 13-02-2012.

[790] *Ibidem.*

Oleh karena itu, pemilihan umum yang disebut-sebut diselenggarakan 4 (empat) tahun sekali, dan terjadi setiap hari Selasa setelah Senen pertama di bulan November itu, adalah rakyat memilih anggota *electoral college*, yang nantinya mengemban tugas memilih calon Presiden yang telah ditetapkan dalam Konvensi Partai. Jumlah mayoritas anggota *electoral college* yang terpilih, merupakan gambaran bahwa calon Presiden yang akan mereka pilih adalah yang mencerminkan mayoritas itu. Oleh karena itu, meski dalam senyatanya rakyat Amerika Serikat tidak pernah memilih pasangan Presiden dan wakil Presidennya, tapi apa yang tercermin dalam mayoritas keanggotaan *electoral college,* adalah gambaran keinginan rakyat Amerika Serikat memiliki pasangan Presiden dan Wakil Presiden pilihannya. Itulah sebabnya, ketika *electoral college* harus memilih calon Presiden yang ada, mereka akan selalu memilih calon Presiden yang separtai dengan mayoritas dalam *electoral college.* Artinya, dapat pula dikatakan bahwa kalaupun sampai *electoral college* tidak memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang seharusnya, rakyat Amerika Serikat tahu bahwa Presiden dan Wakil Presiden mereka yang ada, adalah calon yang diusung partai politik yang tercermin dalam mayoritas anggota *electoral college*, dan itu artinya Presiden dan Wakil Presiden yang ada dalah juga hasil pilihan langsung rakyat Amerika Serikat.

b. Waktu Pemilu

Seperti telah disinggung di bagian terdahulu, secara umum pemilu Amerika Serikat itu diselenggarakan dua tahun sekali pada bulan November, hari

Selasa,[791] bahkan diupayakan pula bertepatan dengan "tanggal 2 atau 4" November setelah Senin minggu pertama di tahun genap, dengan maksud untuk memberikan jaminan kepada rakyat Amerika memilih mereka yang akan memerintah dirinya. Pilihan hari dan tanggal ini, adalah bentuk nyata pengakuan atas demokrasi dan kedaulatan rakyat Amerika Serikat yang menghendakinya.

Pemilu dua tahun ini sekaligus menggambarkan adanya dua jenis kekuasaan kelembagaan negara dengan durasi masa jabatan yang berbeda, yang harus diisi dengan pemilu. *Pertama,* jabatan eksekutif yang dipimpin oleh Presiden, dengan masa jabatan ditetapkan selama 4 (empat) tahun.[792] *Kedua,* jabatan Kongres baik untuk anggota Senat yang masa jabatannya ditentukan selama 6 (enam) tahun,[793] dan anggota DPR atau *HoR* yang masa jabatannya ditentukan 4 tahun.[794] Berdasarkan ketentuan UUD Amerika yang ada, keanggotaan Senat dan DPR ini dibagi masa jabatannya setiap dua tahun. Senat sebagai perwakilan negara bagian yang jumlah anggotanya 100 orang, secara konstitutif memiliki masa jabatan 6 tahun. Namun begitu, dalam praktik masa jabatan sebetulnya dibagi menjadi tiga kelompok penggantian, yang masing-masing kelompoknya memangku jabatan selama 2 tahun. Artinya, setiap dua

---

[791] Paling tidak ada tiga alasan, mengapa pemilu harus diselenggarakan setiap hari selasa dan/atau tanggal 4 November setelah Senin pertama *Pertama,* bulan November adalah musim gugur dan musim panen sudah selesai, sehingga rakyat petani dari peloksok perdesaan diharapkan dapat memberikan suaranya dalam pemilu; ***kedua***, Selasa adalah hari yang paling pas untuk memberi kesempatan kepada para pemilih, setelah hari Minggunya sibuk ke Gereja; ***ketiga***, menghindari hari Selasa yang mungkin jatuh tanggal 1 November, karana setiap tanggal 1 itu, para pedagang sibuk dengan melihat rekening di bank, dan juga para pemeluk kudus *(All Saints Day)* atau Katholik adalah ,hari libur. Hari Selasa untuk pemilu Senat, diputuskan tahun 1845, yang kemudian dikukuhkan kembali pada tahun 1914; dan hari Selasa untuk pemilu DPR *(HoR)* diputuskan tahun 1875, dan berlaku sampai saat ini. **http://sejarah-pemilu-di-amerika.blogspot.com/**, diunduh 03-04-2012.

[792] Lihat Pasal 2 UUD Amerika Serikat 1787.

[793] Lihat Pasal 1 ayat (4) UUD Amerika Serikat 1787.

[794] Lihat Pasal 1 ayat (2) angka 1 UUD Amerika Serikat 1787.

tahun sekali, $^{1}/_{3}$ anggota Senat yang setara dengan 30-34 itu, akan selalu diadakan pemilihan dan pembaharuan dengan anggota baru. Sisa anggota yang $^{2}/_{3}$, juga akan diperbaharui secara berturut-turut dalam dua pemilu dua tahunan berikutnya. Artinya, pembaharuan ke 100 anggota Senat selama masa jabatan 6 tahun, akan selesai dilakukan dalam tiga pemilu dua tahunan berturut-turut.

Sementara itu untuk anggota DPR atau *HoR* yang jumlahnya 435 orang, tidak termasuk 3 utusan dari *DoC* yang tidak dipilih, akan dibagi dua bagian. Masing-masing setengah anggota *HoR* yang setara dengan 218 orang anggota, akan diperbaharui dengan anggota baru dalam pemilu dua tahunan yang sama.

Praktik pemilu dua tahunan ini, dalam sistem politik dan ketatanegaraan Amerika Serikat dikenal dengan sebutan pemilu paruh waktu atau *midterm election*. Disebut *midterm election*, karena umumnya pemilu dua tahunan ini diadakan di tengah-tengah masa jabatan Presiden yang sedang berkuasa pada waktu itu. Meskipun diselenggarakan pada paruh waktu, tapi pemiiu ini memiliki makna yang cukup penting dalam menilai suatu kebijakan pemerintahan presiden yang sedang dijalankan.[795]

Dalam pemilu paruh waktu ini dapat saja terjadi perubahan signifikan terkait susunan anggota Senat dan DPR dalam berhadapan dengan Presiden. Maksudnya, antara partai Presiden dengan mayoritas partai anggota Senat dan DPR hasil pemilu paruh waktu itu, tidak mustahil berseberangan secara diametral.

Perubahan susunan keangotaan Senat dan DPR ini terjadi karena dalam pemilu Amerika Serikat, rakyat tidak lagi memilih partai politik, melainkan

[795] **http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Amerika_Serikat**, diunduh 10-10-2013.

langsung memilih calon yang menurut mereka dapat dipercaya untuk menyuarakan perasaan dan hati nuraninya. Karena itu, popularitas kebijakan presiden, sedikit banyak ditentukan oleh hasil pemilu paruh waktu ini. Hasilnya dapat diinterpretasikan sebagai evaluasi, dukungan, atau penolakan rakyat atas berbagai kebijakan Presiden yang dijalankan selama ini.

Evaluasi dukungan atau penolakan atas kebijakan Presiden, dapat dilihat dari komposisi ke 218 anggota DPR dan/atau dari 30-34 anggota Senat yang terpilih dalam pemilu paruh waktu itu. Bentuk dukungan dapat dilihat, misalnya Presiden yang sedang berkuasa itu berasal dari Partai Demokrat, maka hasil pemilu paruh waktu itu, sebagian besar anggota Senat dan/atau anggota DPR yang terpilih, mayoritas separtai dengan partai Presiden.

Sebaliknya, dalam hal hasil pemilu paruh waktu malah dikuasai oleh mayoritas anggota Senat dan/atau DPR yang berasal dari calon-calon Partai Republik, itu artinya kebijakan Presiden dari Demokrat selama ini, tidak populer bagi rakyat Amerika Serikat. Selanjutnya, gambaran hasil pemilu paruh waktu seperti ini, bukan mustahil memiliki dampak yang kurang baik terhadap pemilu presiden yang akan dilangsungkan dua tahun mendatang, yakni tidak terpilih kembali.

Hal ini di antaranya seperti terjadi sewaktu Presiden Obama pada jabatan pertamanya. Hasil pemilu paruh waktu 2010, berbalik dengan hasil pemilu reguler tahun 2008. Pada pemilu 2008, mayorits anggota DPR dikuasai oleh partai Demokrat dengan perolehan kursi sebanyak 257 atau separtai dengan Presiden. Tapi pada pemilu 2010, justeru mayoritas anggota DPR berseberangan dengan

partai Presiden, yakni dikuasai oleh parti Republik dengan perolehan kursi 242.[796] Dalam hubungan ini, partai demokrat kehilangan 63 kursi, dan partai republik memperoleh tambahan 63 kursi.

Dari pemilu dua tahunan yang di antaranya menghasilkan susunan baru Kongres yang berasal dari anggota Senat dan anggota DPR, pemilu paruh waktu itu juga diselenggarakan di sejumlah negara bagian. Di antaranya ada 34 dari 50 negara bagian yang memilih Gubernurnya. Di negara bagian Vermont dan New Hampshire sendiri, pada pemilu paruh waktu itu dilakukan pemilihan Gubernur untuk masa jabatan dua tahun. Karena itu, dengan pemilu Gubernur negara bagian Vermont dan New Hampshire, pada pemilu paruh waktu itu juga dihasilkan 36 Gubernur baru, yang 28 Gubernur di antaranya merupakan gubernur-gubernur yang berasal dari partai demokrat.

Hasil pemilu Gubernur ini pun, memberikan indikasi terkait evaluasi dan dukungan terhadap kebijakan pemerintahan presiden. Gambaran komposisi Gubernur baru yang terpilih, adalah bentuk dukungan atau penolakan rakyat negara bagian terhadap kebijakan-kebijakan pemerintahan yang dilakukan, bahkan termasuk penilaian terhadap Presiden secara pribadi.[797]

Memang diakui, bahwa pemilu dua tahunan atau pemilu paruh waktu itu, tidak begitu menyita perhatian publik baik di dalam negeri maupun publik di manca negara. Namun begitu, sebetulnya pemilu paruh waktu itu pun memiliki makna yang berarti, bagi masa depan pemerintahan Amerika Serikat. Setidaknya

---

[796] **http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Dewan_Perwakilan_Rakyat_Amerika_Serikat_2010**, diunduh, 15 Maret 2011.

[797] **http://www.g-excess.com/544/beberapa-sistem-pemilihan-umum-dalam-dunia-politik/**, diunduh, 14-02-2013.

dalam perkembangan dua tahun kedepan, khususnya menjelang pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden ini sangat menyita perhatian publik, baik dalam negeri maupun publik dunia yang luar biasa. Ketertarikan itu, setidaknya menyangkut dua hal, yaitu: *pertama,* pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang ditetapkan oleh partai politik pengusung untuk dipilih; dan *kedua*, menyangkut kebutuhan dana pemilu. Seperti pemilu AS tahun 2000, tahun 2004, tahun 2008, dan tahun 2012 yang lalu. Pemilu-pemilu tersebut sangat menyita perhatian publik dunia, karen calon-calon yang ditetapkaannya sangat menarik untuk dikaji terutama terkait dengan kebijakan politik luar negerinya. Hal yang sama juga untuk pemilu tahun 2016 yang akan datang. Dapat diprediksikan dan bahkan dipastikan, akan sangat menyita perhatian publik dunia.[798]

Perhatian publik, baik dalam negeri maupun publik dunia Internasional terkait dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Amerika Serikat ini, karena hasilnya tidak hanya berpengaruh bagi peta politik dalam negeri Amerika Serikat, tapi juga akan mempengaruhi peta politik dunia secara keseluruhan. Kebijakan Amerika Serikat dari Presiden dan Wakil Presiden terpilih, akan memiliki dampak internasional yang signifikan. Karena itulah, sorotan mata dunia akan selalu terpusat pada perhelatan akbar demokrasi, setiap bulan November di tahun genap.

---

[798] Dari peta politik yang ada, pemilu Presiden 2016 mendatang, selain telah membuka ruang bagi kulit hitam yang dipelopori oleh Presiden Barack Obama, juga kemungkinan besar akan diramaikan dengan hadirnya calon Presiden perempuan pertama yang akan diwakili oleh Hillary Rodham Clinton dari partai Demokrat. **http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Presiden_Amerika_Serikat_2016**, diunduh 15 Juni 2014. Bahkan dalam situs ini, muncul 41 nama yang potensial terpilih menjadi calon Presiden oleh partai politik dalam pemilu pendahuluan. Ke-41 nama potensial ini, 39 nama di antaranya merupakan nama-nama yang mengerucut di antara kedua partai yang ada, yang 8 nama di antaranya adalah perempuan; serta 1 calon berasal dari partai Libertarian dan 1 calon independen.

c. Sistem Pemilu

Dari dua sistem pemilu yang ada secara teoretik, proporsional dan distrik, Amerika Serikat menggunakan sistem pemilu distrik. Sistem pemilu ini bersifat nasional dan diterapkan untuk memilih jabatan-jabatan publik Amerika Serikat, khususnya memilih anggota Kongres yang berasal dari Senat maupun memilih anggota DPR, sekaligus juga untuk memilih *electoral college* atau dewan pemilih Presiden dan Wakil Presiden.

Untuk masalah Senat ini, dapat dibaca dalam ketentuan Pasal I, Seksi 3, angka 1, sebagai berikut:

> *"The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, chosen by the Legislature thereof, for six Years; and each Senator shall have one Vote".* (Senat Amerika Serikat terdiri dari dua orang Senator dari setiap negara bagian, dipilih oleh badan legislatif negara bagian yang bersangkutan untuk masa jabatan enam tahun, dan masing-masing memiliki satu hak suara".

Berdasarkan ketentuan di atas tergambarkan bahwa kedua senator ini dipilih oleh DPR masing-masing negara bagian.[799] Tapi sejak tahun 1912, tepatnya setelah disahkan amandemen ke-17, ketentuan Seksi 3 angka 1 ini mengalami perubahan mendasar, karena kedua senator ini tidak lagi dipilih oleh DPR negara bagian, tapi dipilih langsung oleh rakyat negara bagian masing-masing.[800] Ketentuan Amandemen ke-17 itu, khususnya yang diatur dalam angka 1, sebagai berikut:

> *"The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each state, elected by people thereof, for six years; and each Senator shal*

[799] Lihat ketentuan Pasal 1, Seksi 3, angka 1, UUD Amerika Serikat.

[800] Lihat Amandemen ke-17, diusulkan pada 12 Juli 1909, disetjui pada 3 Pebruari 1913. Ketentun Pasal 1 amandemen tersebut menyatakan, "Senat Amerika Serikat terdiri dari dua orang senator dari setiap negara bagian, dipilih langsung oleh rakyat negara bagian masing-masing, untuk masa jabatan 6 tahun, ...".

have one vote. ... ". (Senat Amerika Serikat terdiri dari dua orang senator dari setiap negara bagian, dipilih oleh rakyat negara bagian yang bersangkutan untuk masa jabatan 6 tahun, dan masing-masing memiliki satu hak suara)

Adapun untuk memilih anggota Senat tersebut, penentuan distriknya ditetapkan oleh masing-masing negara bagian. Banyak sedikitnya jumlah penduduk suatu negara bagian, jumlah distrik di negara bagian tersebut dipastikan sama saja, yaitu hanya dua distrik pemilihan. Hal ini karena anggota Senat dari setiap negara bagian, jumlahnya sama yaitu diwakili oleh dua orang senator. Karena itu, bagaimana mekanisme negara bagian akan memilih dua orang senator, sepenuhnya ditentukan oleh kebijakan dan mekanisme yang berlaku di negara bagian yang bersangkutan.

Selanjutnya mengenai masa jabatan anggota Senat 6 tahun, diatur dalam ketentuan Pasal 1, Seksi 3, angka 2, yang secara rinci menentukan:

> *"Immediately after they shall be assembled in consequence of the first election, they shall be devided as equally as may be into three classes. The seat of the senators of the first class shall be vacated at the expiration of the second year, of the second class at the expiration of the fourth year, and of the third class at the expiration of the six year, so that one-third may be chosen every second year".* (Segera setelah terpilih, anggota Senat dikelompokkan ke dalam tiga kelompok dengan jumlah yang sama. 1/3 kelompok akan diganti setelah dua tahun pertama masa jabatan; 1/3 kelompok kedua akan diganti setelah empat tahun masa jabatan; dan 1/3 kelompok ketiga akan diganti setelah enam tahun masa jabatan, jadi setiap 1/3 anggota Senat akan dipilih dua tahun sekali).

Segera setelah mereka terpilih dari pemilihan pertama, mereka dibagi sama ke dalam tiga kelompok. Kelompok pertama, akan diganti pada akhir masa jabatan tahun kedua; kelompok kedua, akan diganti pada akhir masa jabatan tahun keempat; dan kelompok ketiga akan diganti pada akhir masa jabatan tahun keenam. Berdasarkan pengelompokan dan penggantian setiap $^{1}/_{3}$ anggota anggota

Senat yang dipilih dan diperbaharui setiap dua tahun sekali itu, nampak bahwa satu periode anggota Senat, akan berakhir pada tahun keenam.

Selanjutnya mengeni *HoR* sebagai perwakilan seluruh rakyat Amerika Serikat. Mereka dipilih setiap dua tahun sekali oleh rakyat, dengan sistem distrik. Seperti disinggung di atas, akibat sistem pemilu distrik, maka setiap distrik hanya akan diwakili oleh satu orang terpilih, dari salah satu parpol yang ada saat ini. Baik cara memilih anggota Senat maupun cara memilih anggota DPR atau *HoR* yang disandarkan pada sistem pemilu distrik, adalah cara Amerika Serikat membangun dan mengembangkan demokrasinya. Dikatakan keberhasilan demokrasi Amerika Serikat sampai saat ini, justeru karena memilih dan memberlakukan sistem pemilu distrik.[801]

Mengenai *HoR* sebagai wakil rakyat Amerika, susunan dan kekuasannya dapat dibaca dalam ketentuan Pasal I, Seksi 2, angka 1, yang menyatakan:

> *"The House of Representatives shall be composed of Members chosen every second Year by the People of the several States, and the Electors in each State shall have the Qualifications requisite for Electors of the most numerous Branch of the State Legislature".*
> "Dewan Perwakilan Rakyat terdiri dari anggota-anggota yang dipilih setiap dua tahun sekali oleh rakyat negara bagian masing-masing, dan para pemilih dari setiap negara bagian harus memiliki kualifikasi sebagai pemilih badan legislative negara bagian".

Kumpulan wakil yang terdiri dari dua partai ini, merupakan cerminan pilihan rakyat Amerika Serikat yang menempati kamar perwakilan *HoR. HoR* ini adalah kamarnya rakyat Amerika Serikat yang berdampingan dengan kamarnya rakyat negara bagian yang bernama Senat. Melalui kedua kamar perwakilan itulah, seluruh kepentingan rakyat Amerika Serikat dan kepentingan negara

[801] **http://politik.kompasiana.com/2010/01/27/sistem-distrik-salah-satu-kunci-sukses-amerika-serikat/**, 03-04-2010.

bagian diterjemahkan ke dalam bentuk undang-undang yang mereka buat bersama-sama.

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Amerika Serikat, sistem pemilu distrik atau disebut juga dengan sistem pemilu perwakilan tunggal ini, dinyatakan sebagai kunci sukses demokrasi Amerika Serikat.[802] Artinya, di manapun di seluruh dunia ini diterapkan sistem pemilu distrik, akan melahirkan praktik demokrasi yang dikategorikan baik. Prinsip demokrasi dari sistem pemilu distrik, adalah kesamaan dan kesetaraan bahwa di setiap distrik pemilihan hanya akan memilih satu orang wakil. Karena itu, negara Amerika Serikat yang terdiri dari 50 negara bagian, akan dibagi ke dalam 435 distrik sesuai dengan jumlah anggota DPR yang akan dipilih saat ini.

Pembagian jumlah distrik ditentukan berdasarkan harga setiap kursi DPR yang saat ini ditetapkan 690.000 suara. Berdasarkan jumlah penduduk suatu negara bagian, angka pembagi ini akan menentukan banyak sedikitnya jumlah anggota DPR yang akan dipilih, sekaligus menentukan jumlah distrik yang ada dalam negara bagian tersebut. Hasilnya, setiap negara bagian akan memiliki jumlah utusan anggota DPR di Kongres, yang tidak sama banyaknya.[803] Namun satu catatan, bahwa pertambahan jumlah penduduk pada suatu negara bagian, tidak berimbas pada pertambahan jumlah wakil dari negara bagian yang bersangkutan. Hal itu karena berdasarkan data jumlah penduduk yang diperoleh dari hasil survey 2010, memutuskan bahwa jumlah maksimal anggota DPR yang

---

[802] **http://politik.kompasiana.com/2010/01/27/sistem-distrik-salah-satu-kunci-sukses-amerika-serikat/**, 03-04-2010.

[803] Banyak sedikitnya jumlah anggota DPR dari setiap negara bagian, adalah proporsional dengan jumlah penduduk, dibagi dengan angka pembagi per kursi 690.000. Sebanyak itu pula jumlah distrik yang ada di suatu negara bagian.

akan dipilih adalah 435 orang.[804] Data ini sekaligus digunakan sebagai dasar pemilu reguler pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2012.

Sesuai dengan ketentuan UUD, bahwa jumlah anggota Kongres itu menjadi dasar menentukan jumlah anggota dewan pemilih Presiden dan Wakil Presiden atau *electoral college.* Artinya jumlah angota dewan pemilih atau *electoral college* itu sama dengan jumlah anggota Kongres. Sejak data survey 2010 itu, jumlah anggota Kongres menjadi 538 orang, dengan rincian: 435 anggota DPR atau *HoR*; ditambah 100 anggota Senat; dan 3 anggota utusan yang ditunjuk dari *DoC.* Karena itulah, untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden pada pemilu 2012, rakyat Amerika Serikat juga memilih sebanyak 538 anggota dewan pemilih atau *electoral college,* yang secara mayoritas dimenangkan oleh partai demokrat.

Secara konstitusional, sesungguhnya *electoral college* memiliki kebebasan untuk memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang dikehendakinya. Tidak terikat atau diarahkan untuk memilih pasangan tertentu. Tapi karena untuk hal ini telah tumbuh sebagai sebuah konvensi ketatanegaraan yang bersifat membatasi kebebasan *electoral college*,[805] maka komposisi jumlah mayoritas anggota itu "mengharuskan" *electoral college* untuk memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, sesuai dengan kehendak suara mayoritas pemilih dalam *electoral college* itu.

Mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh dewan pemilih ini, ditentukan dalam UUD Amerika Pasal 2, yang menentukan bahwa:

---

[804] *Infra,* catatan kaki No. 500, hlm. 193.
[805] Bagir Manan, Konvensi ..., *op,cit.*, hlm. 83.

> "The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, *chosen for the same Term, be elected, as follows*". (kursif penulis)
> "Presiden Amerika Serikat memegang kekuasaan pemerintahan, selama masa jabatan 4 tahun, yang bersama-sama dengan Wakil Presiden dipilih untuk masa jabatan yang sama, dan dipilih dengan cara-cara berikut".

Dari ketentuan di atas, nampak bahwa pemilihan umum merupakan tradisi dalam penyelenggaraan pemerintahan menyangkut pengisian jabatan publik sebuah negara bangsa. Tradisi ini selain semata-mata karena hendak menjelaskan kalau di Amerika ada demokrasi, juga cara-caranya sejak dini diatur langsung dalam konstitusi, meskipun tidak secara khusus.

Makna konkret pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilu 2012 oleh *electoral college* yang dicerminkan oleh kehendak suara mayoritas berasal dari partai demokrat, maka *electoral college* kemudian memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang berasal dari partai demokrat. Keadaan seperti ini akan dan harus dilakukan oleh *electoral college*, ketika suara mayoritas berasal dari partai republik, untuk memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang berasal dari partai republik. Tidak pernah sekali-kali *electoral college* memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang berseberangan dengan kehendak suara mayoritas pemilih.

Makna hakiki dari cara pemilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Amerika Serikat oleh *electoral college* ini, telah menggeser pemilihan secara tidak langsung menjadi pemilihan secara langsung.[806] Artinya, meskipun dalam senyatanya rakyat Amerika Serikat hanya memilih anggota *electoral*

---

[806] *Ibidem*

college dan tidak pernah memilih secara langsung Presiden dan Wakil Presidennya, tapi karena *electoral college* melakukan pemilihan sesuai dengan kehendak suara mayoritas pemilih, maka hasil pemilihan *electoral college* itu, mengandung arti yang sama bahwa Presiden dan Wakil Presiden Amerika Serikat telah dipilih secara langsung oleh rakyat. Itulah sebabnya, dengan adanya konvensi ini, K.C. Wheare menyebut *electoral college* itu tidak lebih dari sekedar *a statistical record of the voter's choise.*[807]

Bahwa kemudian menyangkut pemilihan umum ini dilakukan perubahan atau tambahan sesuai dengan kebutuhan perkembangan kenegaraan, itu terjadi karena tuntutan alamiah semata.[808] Seperti di antaranya menyangkut pembatasan masa jabatan Presiden, yang di awal-awal pemerintahan Amerika dilakukan dengan konvensi. Kini pembatasan itu diatur dengan Amandemen ke XXII, yang dalam Angka 1-nya menentukan bahwa masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden menjadi sebagai berikut:

> *"No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of the President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of the President more than once. But this Article shall not apply to any person holding the office of President when this Article was proposed by the Congress, and shall not prevent any person who may be holding the office of President, or acting as President, during the term within which this Article becomes operative, from holding the office of President or acting as President during the remainder of such term".*

---

[807] K.C. Wheare, Modern ..., *op.cit.*, hlm. 129.

[808] Itu di antaranya dinyatakan oleh Harun Al-Rasyid, bahwa salah satu isi pokok suatu UUD adalah mengenai perubahan UUD itu sendiri. Itu karena UUD itu merupakan rekaman peristiwa yang ada pada saat UUD itu dirumuskan. Materi muatan tentang perubahan itu menurut K.C. Wheare, merupakan perubahan secara formal *(formal amandement)*. Lihat Harun Al-Rasyid, *op.cit.*, hlm. Sementara menurut K.C. Wheare, Modern ..., *op.cit.*, hlm. 83-84.

> "Tidak ada orang akan dipilih untuk jabatan Presiden lebih dari dua kali, dan tidak ada orang yang telah memegang jabatan Presiden atau bertindak sebagai Presiden lebih dari dua tahun dari suatu masa jabatan yang untuk itu seseorang telah dipilih menjadi Presiden, akan dipilih untuk jabatan Presiden lebih dari satu kali. Akan tetapi pasal ini tidak berlaku bagi siapapun yang memegang jabatan Presiden, atau bertindak sebagai Presiden, dalam satu masa jabatan ketika pasal ini mulai berlaku, untuk memegang jabatan Presiden atau bertindak sebagai Presiden selama sisa masa jabatan tersebut".

Berdasarkan amandemen ini, dalam keadaan apa pun atau alasan apa pun, seseorang hanya boleh dipilih menjadi Presiden Amerika Serikat, untuk dua kali masa jabatan berturut-turut, dengan kemungkinan varian: (a) penuh delapan tahun; atau (b) hanya enam tahun lebih; atau (c) sepuluh tahun kurang.[809]

Hal menarik dari pemilu di Amerika Serikat, baik pemilu dua tahunan maupun pemilu empat tahunan, yang keduanya terjadi di bulan November tahun genap, dan selalu jatuh pada hari Selasa setelah Senen pertama pada bulan tersebut. Artinya, rakyat benar-benar disiapkan dan mempersiapkan diri ketika sudah datang tahun genap, berarti mereka akan berhadapan dengan pesta demokrasi dalam bentuk memilih ½ anggota DPR atau *HoR*, $^{1}/_{3}$ anggota Senat, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden, melalui pemilihan anggota *electoral college* sebanyak 538 anggota Kongres.

Keberhasilan seorang terpilih menjadi anggota DPR atau *HoR* dan anggota Senat dari satu distrik pemilihan, sangat bergantung kepada kemampuan dan kapasitas individu calon yang bersangkutan. Ini konsekwensi yang hanya memilih satu wakil dari setiap distrik. Parpol yang menjadi kendaraan dalam pemilu, tidak menentukan keterpilihan seorang calon. Parpol hanya sebagai fasilitator bagi

---

[809] Bagir Manan, Konvensi ..., *op.cit.*, hlm. 78.

calon anggota DPR atau *HoR* dan anggota Senat. Fasilitasi yang diberikan dalam bentuk konvensi partai untuk memilih seseorang menjadi calon yang akan diajukan dalam pemilu. Dalam konvensi itu, masing-masing parpol akan melakukan seleksi calon seketat mungkin untuk memilih dan menghasilkan calon-calon terbaik, yang akan bersaing dalam dan memenangkan pemilu tersebut.

Hasil umumnya ada satu yang mendapatkan mayoritas di DPR atau *HoR* dan Senat, yaitu kumpulan wakil dari partai demokrat atau kumpulan wakil dari partai republik. Karena itu, hasil pemilu antara DPR atau *HoR* dan Senat dengan Presiden, tidak selalu merupakan kesebandingan. Tidak sedikit terjadi, Presiden yang berasal dari partai Demokrat, tapi DPR atau *HoR* dan Senatnya mayoritas dikuasai oleh kubu partai republik. Begitu pula sebaliknya.[810] Namun satu hal, perbedaan partai khususnya antara Presiden dengan DPR, tidak selalu menjadi hambatan dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Sebaliknya, justeru di situ tumbuh praktik pengawasan DPR yang dapat mempengaruhi Presiden dalam menetapkan suatu kebijakan pemerintahan supaya benar-benar berorientasi pada kepentingan rakyat. Pengawasan DPR kepada Presiden tidak dilakukan dalam rangka pemakzulan atau *"impeachment"*. Pengawasan DPR kepada Presiden lebih bersifat dan menunjukkan adanya mekanisme *"checks and balances"* di antara keduanya. Itu dilakukan DPR, karena dalam sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat salah satunya adalah memiliki masa jabatan yang ditentukan atau *fixed executive* selama 4 tahun.[811] Angka 4 tahun masa jabatan ini adalah jaminan

---

[810] Masa jabatan kedua Presiden Bill Clinton dicatat dalam sejarah Serikat antara Kongres dengan Presiden tidak satu kubu. Kongres baik DPR atau *HoR* dan Senat dikuasai oleh mayoritas Republik. Sementara Presiden Bill Clinton sendiri berasal dari partai demokrat.

[811] Pasal 2, Seksi 1, angka 1 UUD Amerika Serikat.

konstitusional bagi stabilitas pemerintahan Presiden, meskipun DPR sendiri berbeda haluan politik dengan Presiden yang diawasinya. Itulah cara rakyat Amerika memelihara dan menghidupkan konstitusi serta membangun demokrasi yang konstitusional.

Karena itu, meski dikatakan terdapat banyak pelajaran ketatanegaraan dari Amerika Serikat tetang demokrasi dan pemilihan umum, tapi kedua hal itu tidak dijumpai pengaturannya secara khusus. Dari 7 Pasal UUD Amerika yang diberlakukan sejak 17 September 1787, tidak ada satu bab atau pasal pun yang secara khusus mengatur tentang pemilihan umum. Namun demikian, dalam sejarah Amerika Serikat, usia pemilihan umum sama tuanya dengan usia konstitusi itu sendiri. Ajaran ini lahir bersamaan dengan UUD Amerika Serikat tahun 1987 yang menentukan bahwa seluruh jabatan publik, baik anggota Kongres (Senat dan DPR) dan jabatan kepresidenan (Presiden dan Wakil Presiden), harus diisi dengan pemilihan umum.

d. Sistem Kepartaian

Hampir semua penulis literatur politik dan ketatanegaraan, menyatakan kalau Amerika Serikat itu menganut sistem dua partai. Hal itu dibuktikan dengan keberadaan dua partai politik yang paling berpengaruh dalam sistem politik dan ketatanegaraan, termasuk yang nampak dalam Kongres sebagai badan perwakilan rakyat.[812] Di Amerika Serikat, kedua partai tersebut adalah demokrat dan republik.

Namun begitu, dalam kenyataan politik yang ada di masyarakat, sebetulnya di Amerika Serikat terdapat lebih dari dua partai politik. Dalam 26

[812] Sri Soemantri, Sistem Dua ..., *op.cit.*, hlm. 12.

pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang terselenggara sejak pemilu tahun 1900 s.d. pemilu tahun 2000, ternyata hanya 6 kali pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang hanya diikuti oleh dua partai –Demokrat dan Republik tersebut. 20 pemilu selebihnya diikuti oleh rata-rata tiga pasangan calon, yang calon ketiganya diusung oleh partai lain.[813] Bahkan pada pemilu tahun 1948, diikuti oleh 5 pasangan calon dari lima partai.[814] Sementara di awal abad XXI ini saja, tepatnya pada pemilu 2012 yang lalu, terdapat empat pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.[815] Namun begitu, dari keadaan dan kenyataan di atas, tidak mempengaruhi sistem dua partai yang menjadi ciri kepartaian di Amerika Serikat. Amerika Serikat tetap dipahami sebagai negara dengan sistem dua partai.

Keadaan itu sesuai dengan doktrin, bahwa ukuran sistem dua partai, tidak mutlak harus selalu diartikan sebagai hanya ada dua partai politik yang hidup dalam negara. Secara doktriner, pengertian sistem dua partai dapat terjadi karena dua kemungkinan keadaan.[816] *Pertama*, memang dalam negara hanya ada dua partai politik. Keduanya merupakan partai politik yang berpengaruh dalam badan perwakilan rakyat. Satu di antara keduanya merupakan partai mayoritas dalam badan perwakilan rakyat. Tapi di kesempatan lain, partai satunya lagi memiliki kesempatan untuk menguasai mayoritas secara bergantian. *Kedua*, mungkin pula dalam negara itu terdapat banyak partai, tapi dari banyak partai itu hanya dua

---

[813] Partai ketiga yang cukup dominan di awal-awal abad ke-XX itu adalah partai sosialis. Sementara menjelang akhir abad ke-XX, parti dominan lainnya adalah partai independent, partai Hijau, dan partai Reformasi. **http://translate.google.co.id/translate?hl=id&langpair=en|id&u=http://www.infoplease.com/ipa/A0781453.html.**, diunduh, 4-10-2010.

[814] Tiga lainnya adalah partai Progresif dan Partai Negara Demokrasi *(States Rights Democracy)*, dan partai Sosialis. Internet, *ibidem*.

[815] **http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Presiden_Amerika_Serikat_2012**, diunduh, 05 Desember 2012. Pasangan Libertarian diwakili oleh pasangan **Garry Johnson** dan **Jim Grey**; dan pasangan partai Hijau diwakili oleh pasangan **Jill Stein** dan **Cheri Honkala**.

[816] Sri Soemantri. Sistem Dua .... *loc.cit.*

partai politik yang paling berpengaruh, dalam arti mempunyai peranan menentukan kehidupan politik dan ketatanegaraan.[817]

Dari kedua kemungkinan terjadinya sistem dua partai di atas, Amerika Serikat dibangun di atas doktrin yang berlaku. Kenyataan sosiologis dan politik yang menunjukan banyak partai, tapi yang berpengaruh dan menguasai parlemen hanya dua partai politik, dan keduanya memiliki kesempatan yang sama untuk kemungkinan di suatu waktu dapat berganti menguasai parlemen, di samping duduk dalam pemerintahan.

Sistem dua partai ini memiliki korelasi positif dalam kerangka bangunan pemerintahan demokrasi. Artinya, sistem dua partai ini sangat demokratis bagi kehidupan politik masyarkat. Bahkan di Inggris sistem dua partai ini dijuluki *"as a convenient system for contented pople"*.[818] Itulah sebabnya, oleh Maurice Duverger, sistem dua partai ini merupakan khas Anglo Saksis dan lebih spesifik lagi sebagai sistem Inggris, yang menjadi landasan bagi sistem pemerintahan keparlemenan Inggris, berjalan dengan sangat baik.[819]

Sebagai negara demokrasi dengan sistem dua partai, seperti negara demokrasi lain pada umumnya, partai politik berfungsi sekurang-kurangnya meliputi empat hal, yaitu: a. sebagai sarana komunikasi politik; b. sebagai sarana

---

[817] *Ibidem.*

[818] Peter G.J. Pulzer, *Political Representation and Election in Britain,* George Allen and Unwind Ltd., London, 1967, hlm. 41.

[819] Maurice Duverger, *Partai-Partai Politik dan Kelompkk-kelompom Penekan, Suatu Pengantar Komaratif,* Terjemahan Laila Hasyim, Bina Aksara, Jakarta, 1981, hlm. 88-89. Sebutan Inggris *"as the mother of parliament"*, karena sistem keparlemenan Inggris dijalankan dengan konsekwen, baik cara mengisi keanggotaannya maupun cara mereka bekerja sebagai wakil rakyat, menghasilkan UU yang dibutuhkan atau sesuai dengan kebutuhan rakyat. Di samping, karena memang Inggrislah negara di Eropa yang pertama-tama melakukan praktik parlementarisme. Sunario, Sistem Parlementer ..., *op.cit.*, hlm. 6.

sosialisasi politik; c. sebagai sarana rekruitmen politik; dan d. sebagai sarana pengatur konflik *(Conflict Management)*.[820]

Berdasarkan fungsi-fungsi partai politik seperti itu, jelas setiap negara memerlukan kehadirannya. Oleh karena itu, meskipun Amerika populer dikenal sebagai negara dengan sistem dua partai, tapi praktik sosial memiliki banyak partai sebagai sarana membangun pemerintahan demokrasi. Dikatakan, sistem dua partai *"indicates that either of these systems may take shape in democracy"*.[821]

Dari beberapa uraian di atas, jelas bahwa Amerika Serikat menganut sistem dua partai, dengan tetap memiliki varian dan tetap memberi ruang bagi partai lain untuk hidup dan ikut terlibat dalam kegiatan politik dan ketatanegaraan. Di samping itu, setidak ada tiga faktor penting yang menentukan sistem dua partai di Amerika Serikat, yaitu: *pertama*, karena pertimbangan kebiasaan dan pengalaman; *kedua,* karena menganut sistem pemerintahan presidensial; dan *ketiga*, tak kalah penting berpengaruhnya adalah karena dalam memilih anggota Kongres (Senat dan DPR) menggunakan sistem distrik.[822] Itulah yang kemudian dinyatakan seorang anggota DPR partai demokrat, Robert A. (Bob) Brady asal negara bagian Pensylvania, bahwa keberhasilan demokrasi Amerika dalam berbagai sisinya –maksudnya termasuk sistem dua partai– adalah karena dianut sistem pemilu distrik.[823]

---

[820] Miriam Budiardjo, Dasar-dasar ..., *op.cit.*, hlm. 405-409. Dalam negara dengan sistem totaliter, fungsi dan peran parpol lebih sebagai alat propaganda kekuasaan secara *top down*, dan alat rekruitmen politik untuk mengumpulkan individu pengabdi kepada partai (pekerja partai).

[821] Robert K. Carr et.all., American Democracy ..., *op.cit.*, hlm. 177.

[822] *Ibid*, hlm. 178.

[823] Dikatakan bahwa sistem distrik merupakan kunci sukses demokrasi Amerika Serikat. **http://politik.kompasiana.com/2010/01/27/sistem-distrik-salah-satu-kunci-sukses-amerika-serikat/**, diunduh, 5-4-2011.

Berdasarkan ketiga alasan atau pendorong atas, jelas bahwa sistem dua partai Amerika Serikat memiliki keterkaitan erat dengan sistem pemilu distrik. Artinya, dapat pula dikatakan bahwa sistem ua partai Amerika terbentuk atau bahkan dibentuk oleh karena praktik sistem pemilu distrik.

e. Sistem Badan Perwakilan Rakyat

Secara konseptual dan teoretik, susunan badan perwakilan rakyat akan dibedakan ke dalam susunan satu kamar atau dua kamar. Maksudnya, dalam badan perwakilan itu akan terdapat, mungkin hanya satu unsur perwakilan atau mungkin pula merupakan dua unsur perwakilan. Satu atau dua unsur perwakilan inilah yang disebut satu kamar atau dua kamar.

Menyangkut badan perwakilan rakyat Amerika Serikat, dikenal dengan sebutan Kongres. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 1 UUD, diketahui bahwa Kongres adalah:

> *"All legislative powers herein granted shall be vested in Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives".*
> "Seluruh kekuasaan pembentukan undang-undang yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar, dilakukan oleh sebuah Kongres Amerika Serikat, yang terdiri dari Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat".

Ketentuan di atas, selain menjelaskan tentang kekuasaan Kongres sebagai badan pembentuk undang-undang, juga sekaligus menjelaskan kepada pembaca, bahwa susunan Kongres Amerika Serikat itu, terdiri dari Senat dan DPR atau *HoR.* Susunan itu menggambarkan dua kamar dengan model *Strong Bicameral System,* atau sistem dua kamar sesungguhnya.

Senat adalah wakil negara bagian, yang tidak mempertimbangkan banyak sedikitnya jumlah penduduk negara bagian yang bersangkutan. Masing-masing negara bagian, diwakili oleh 2 orang senator. Semenara *HoR* yang merupakan wakil seluruh rakyat Amerika Serikat, adalah gabungan dari dua kekuatan partai politik –Demokrat dan Republik. Dalam HoR, seperti juga Senat, sewaktu-waktu dikuasai oleh mayoritas partai demokrat, sewaktu-waktu dikuasai oleh mayoritas partai republik. Sewaktu-waktu pula dikuasai seimbang antara kedua partainya.

Ini terjadi karena keberadaan partai politik sebagai hakikat dari adanya kedaulatan rakyat dan demokrasi, tidak merupakan jaminan utama untuk mempertahankan kekuasaan. Di samping itu, kedewasaan politik rakyat Amerika yang tidak terkotakan atau mengkotakan diri ke dalam satu kekuatan sosial politik secara tetap.

Suatu waktu rakyat Amerika akan merasa penting untuk mengubah dan mengganti pemerintahan oleh partai politik yang berbeda. Itulah sebabnya, tidak pernah ada pendukung mayoritas tetap kepada satu partai politik. Setidaknya dalam setiap rentang waktu tertentu, kekuasaan akan selalu mengalami pergantian dan tidak pernah ada partai politik yang berkuasa secara terus menerus, melebihi 20 tahunan.[824]

---

[824] Di antaranya hanya terjadi dua kali dalam sejarah Amerika Serikat sejak tahun 1787 sampai saat ini, yaitu: *Pertama,* 29 tahun masa pemerintahan partai Demokrat Republik yang terjadi tahun 1801 sampai dengan tahun 1829 (mulai Presiden Thomas Jefferson, James Madison, James Monroe, dan John Quincy Adam). *Kedua*, 21 tahun masa pemerintahan partai Demokrat mulai tahun 1933 sampai dengan tahun 1953 (masa Presiden Franklin Delano Roosevelt dilanjutkan oleh Presiden Harry S. Truman). Di luar itu, tidak ada lagi masa pemerintahan baik partai republik maupun partai demokrat, melebihi 2 kali masa jabatan atau setara dengan 8 tahun. Itu pun hanya 15 (termasuk 5 presiden dari 44 Presiden Amerika, yang pernah memangku dua kali masa jabatan berturut-turut. **http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_presiden_Amerika_Serikat**, diunduh 15-10-2012.

D. Malaysia

a. Tinjauan Umum

Malaysia merupakan sebuah negara di kawasan Asia Tenggara (populer disebut negara-negara Asean), yang memperoleh kemerdekaan dari Inggris pada tanggal 31 Agutus 1957.[825] Sebagai negara bekas jajahan Inggris, Malaysia tergabung dalam komunitas persekemakmuran *(commonwealth),* sebagaimana negara-negara bekas jajahan Inggris lainnya. Sebagai konsekwensi anggota *commonwealth,* yang umumnya kemerdekaan itu merupakan hadiah dari pemerintah Inggris, Malaysia selain mewarisi juga diwarisi oleh berbagai tradisi pemerintahan Inggris, meski dalam beberapa hal lain memiliki sejumlah perbedaan, baik secara alamiah maupun karena praktik politik dan pemerintahan yang berkembang kemudian.

Persamaan alamiah Malaysia dengan Inggris adalah sama-sama negara dengan bentuk pemerintahan monarkhi atau kerajaan. Sementara perbedaan alamiah dijumpai setidaknya menyangkut dua hal berikut, yaitu: struktur umum organisasi negara, dan praktik tata negara. Menyangkut struktur umum orgnisasi negara,[826] di antaranya mengenai bentuk negara dan cara pembentukan pemerintahan. Adapun perbedaan dari sisi praktik tata negara, adalah keberadaan UUD di Malaysia, yang bagi Inggris hal itu tidak dimilikinya.[827]

---

[825] Dato Mohamed Salleh bin Abas, *Prinsip Perlembagaan dan Pemerentahan Di-Malaysia,* Tanpa Penerbit, 1968, hlm. 26.

[826] Dalam literatur ketatanegaraan, istilah struktur umum organisasi negara sebagai cara memahami hukum tata negara suatu negara, dapat dibaca dalam Usep Ranawijaya, Hukum ..., *op.cit.*, hlm. 29.

[827] Setidaknya masih ada tiga negara lain di dunia ini di luar Inggris yang tidak memiliki UUD, yaitu: New Zealand, Israel, dan Saudi Arabia. Bagir Manan, Konvensi ..., *op.cit.*, hlm. 72.

Mengenai perbedaan alamiah terkait bentuk negara dan cara-cara membentuk pemerintahan, dapat dilihat dari fakta yang ada. Malaysia dan Inggris sama-sama negara kerajaan atau monarkhi, tapi di antara keduanya terdapat perbedaan mendasar menyangkut struktur umum bentuk negara. Inggris berbentuk negara kesatuan,[828] sementara Malaysia berbentuk negara federasi yang di dalamnya meliputi tiga belas negara bagian.[829]

Tentang bentuk negara federasi Malaysia ini penting dijadikan catatan, karena dapat dikatakan bertentangan dengan kodrat alami yang wajar bagi sebuah negara kerajaan atau monarkhi, memilih bentuk negara federasi. Umumnya sebuah negara kerajaan atau monarkhi adalah kesatuan. Hal itu sesuai dengan pengertian secara tata basaha, bahwa istilah monarkhi merupakan turunan dari bahasa Yunani *"mono"* yang artinya satu atau tunggal, dan *"archein"* yang artinya memerintah atau menguasai. Karena itu, monarkhi berarti pemerintahan yang dikuasai oleh satu orang raja yang memerintah dengan kuasa penuh.[830] Lebih dari itu, dalam kuasa penuh ini umumnya selalu diidentikkan dengan kekuasaan absolut.[831]

---

[828] Secara teoretik, sebutan bentuk negara kesatuan atau federasi adalah gambaran cara mengorganisasi negara dari sisi susunan kekuasaan. Negara kesatuan menyatakan bahwa dalam negara hanya ada satu jenis kekuasaan, yaitu kekusaan pusat. Negara federasi menyatakan bahwa dalam negara terdapat dua jenis kekuasaan kenegaraan, yaitu kekuasaan pusat dan negara bagian.

[829] Sampai saat ini, federasi Malaysia terdiri dari 13 negara bagian, yang terbagi atas dua kategori kesultanan dan provinsi. Negara bagian kesultanan yaitu: Johore, Kedah, Kelantan, Malaca, Negeri Sembilan, Pahang, Penang, Perak, Perlis, Selangor, Trengganu. Negara bagian Provinsi yang dipimpin gubernur terdiri dari dua, yaitu: Sabah, dan Serawak. Lihat Pasal 1 ayat (2) huruf a dan huruf b, Kontritusi Malaysia 1957, hasil Amandemen 1 Maret 1964.

[830] G.S. Diponolo, Jilid 2, *op.cit.*, hlm. 45.

[831] Dari sekian banyak negara kerajaan yang dijumpai, khususnya dalam praktik di belahan dunia barat, selalu bersifat absolut. Misalnya raja Louis ke-XIV di Perancis dengan pemeo kekuasaannya "L'Etat Cest Moi", Negara adalah saya, ia memerintah Perancis dengan kekuasaan absolut. Begitu pula terjadi pada pemerintahan Facisme di Itali di bawah pemerintahan Musolini. Hal yang sama juga terjadi di German sewaktu pemerintahan Nazi di bawah pimpinan Adolof

Gambaran raja berkuasa sendiri dalam kerajaannya, menunjukkan bahwa susunan kekuasaan yang ada dan dijalankan negara bersifat tunggal atau satu, dan itu membawa akibat bahwa bentuk negara dalam kerajaan umumnya atau bahkan "selalu" kesatuan.[832] Sementara kerajaan Malaysia adalah negara dengan dua susunan kekuasaan, yaitu kekuasaan pemerintah pusat federal dan kekuasaan pemerintahan di tiga belas negara bagian. Kenyataan inilah yang penulis nyatakan sebagai bertentangan dengan kodrat alami yang wajar bagi sebuah negara kerajaan, namun sekaligus membuktikan bahwa dalam kerajaan pun tidak tertutup kemungkinan memilih bangunan federasi seperti dijalankan kerajaan Malaysia. Berdasarkan kenyataan ini pula, kemudian Malaysia seperti juga Inggris sebagai negara induknya, dinyatakan negara monarkhi konstitusional.

Selanjutnya perbedaan mendasar lainnya, adalah menyangkut cara-cara membentuk pemerintahan. Hampir semua jabatan publik dalam pemerintahan Malaysia diisi dengan cara dipilih melalui pemilu. Tidak terkecuali raja selaku kepala negara Malaysia atau Raja Federasi Malaysia yang dikenal dengan sebutan Yang di-Pertuan Agong (YDPA). Raja Malaysia ini diisi dengan cara dipilih oleh Majelis raja-raja atau *the Conference of Rulers*. Keunikan lainnya dari raja Malaysia ini, adalah dipilih semacam arisan di antara sebelas negara bagian yang berbentuk kesultanan.[833] Sementara dua negara bagian Sabah dan Serawak yang berbentuk provinsi dan dipimpin Gubernur, tidak memiliki kesempatan untuk

---

Hitler. Meskipun di dua negara Itali dan German tidak disebut raja, tapi praktik kekuasaan yang dijalankannya bersifat ketunggalan yang absolut.

[832] Susunan kekuasaan seperti ini oleh Jellinek disebut *"ist der von einem psychischen Willen gelenkte Staat"*. Secara prikologis, kehendak negara dinyatakan melalui pernyataan kehendak satu orang".

[833] *Infra* catatan kaki Nomor 557, hlm. 224

memilih apa lagi dipilih menjadi YDPA. Praktik ini diterima secara terbuka. Praktik-praktik kerajaan seperti ini, betul-betul hanya terjadi dan menjadi karakter kerajaan Malaysia yang tidak dijumpai dalam pemerintahan kerajaan manapun yang ada di dunia ini.

Dalam negara yang pemerintahannya berbentuk kerajaan, umumnya para raja adalah orang-orang yang seketurunan dengan raja-raja sebelumnya dan selalu berasal dari kalangan istana, serta memerintah seumur hidup. Dalam kerajaan Malaysia, tradisi kerajaan seperti itu hanya ada dan dipraktikan di negara-negara bagian kesultanan. Para sultan negara bagian, hanya dipangku oleh putera mahkota sebagai pewaris takhta kesultanan dengan masa jabatan seumur hidup. Tapi kalau kemudian terpilih menjadi YDPA atau sebagai raja federasi, maka itu hanya untuk satu kali masa jabatan 5 tahun.[834]

Perbedaan lain yang juga menjadi karakter tersendiri kerajaan Malaysia, adalah secara tegas merupakan negara Islam yang sangat toleran dan mengakui keberadaan agama lain. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Konsttiusi Malaysia yang menyatakan *"Islam is the religion of the Federation; but other religions may be practised in peace and harmony in any part of the Federation"*. Atau singkatnya *"Islam ialah agama Federasi (Negara),*[835] namun dengan memberi jaminan dan perlindungan keamanan bagi pemeluk agama lain untuk menjalankan agamanya".

Selanjutnya, menyangkut paktik politik dan ketatanegaraan terkait keberadaan UUD Malaysia yang dikenal dengan sebutan Konstitusi Persekutuan

[834] Bab IV, Bagian I, Pasal 32 ayat (3) Konstitusi Persekutuan Tanah Melayu (Konstitusi Malaysia), 1957 sebagaimana telah diubah pada tahun 1964.
[835] Lihat Bab I Pasal 1 ayat (3) Konstitusi Malaysia.

Tanah Melayu, merupakan sesuatu kebutuhan mendasar. Hal yang sangat mengagumkan dari keberadaan konstitusi Malaysia, adalah sesuatu yang disiapkan oleh Parlemen Inggris berdasarkan Perjanjian antara Raja Inggris dengan Raja-raja Melayu yang ditandatangani pada tahun kemerdekaan Malaysia.

Menyusul perjanjian itu, parlemen Inggris dalam suatu sidangnya telah menetapkan undang-undang yang membenarkan dan mengakui kemerdekaan Persekutuan Tanah Melayu. UU ini oleh parlemen Persekutuan pada sidangnya tanggal 23 Agustus 1957, diterima sebagai dasar kemerdekaan dan ditetapkan sebagai Konstitusi Persekutuan Tanah Melalyu merdeka. Kemudian sejak 16 September 1963, Persekutuan Tanah Melayu ini berubah nama menjadi Malaysia, yang serta merta memicu perseteruan antara Malaysia baru dengan Indonesia[836] dan Malaysia baru dengan Philipina.[837] Kedua negara ini – Indonesia dan Philipina – yang masing-masing diwakili Presiden Soekarno dan Presiden Macapagal, telah secara tegas menolak berdirinya negara Malaysia baru dengan berbagai alasan dan latar belakang masing-masing.

Dari uraian di atas, nampak sejumlah keunikan kerajaan Malaysia di antara negara-negara kerajaan lainnya. Keunikan Malaysia sebagai negara Islam,

---

[836] Perseteruan Malaysia dengan Indonesia menyangkut pendirian bahwa kalau Persekutuan Tanah Melayu diubah menjadi Malaysia, itu akan merupakan kolonialisme baru di daratan Asia Tenggara. Bagi Indonesia, kolonialisme dalam bentuk apa pun adalah ancaman dan musuh yang harus diperangi dengan cara apapun. Itulah yang dalam catatan sejarah adanya era konfrontasi Indonesia-Malaysia. Tapi bagi Soekarno dalam tulisan "Tahun Vivere Vericoloso", konfrontasi dengan Malaysia itu adalah irama dan indahnya romantika revolusi Indonesia. Lihat dalam Soekarno, *Dibawah Bendera Revolusi,* Jilid Kedua, Tahun Kedua, Panitya Penerbit Dibawah Bendera Revolusi, Jakarta, 1965, hlm. 563.

[837] Perseteruan Malaysia dengan Philipina terkait dengan negara bagian Sabah. Menurut Kerajaan Filipina, sejarah Sabah dahulu berada dan diperintah oleh Raja Sulu yang sekarang telah menjadi milik Philipina. Menurut Kerajaan Inggris Sabah adalah bagian dari Persekutuan Tanah Melayu, karena itu merupakan bagian dari kerajaan Malaysia merdeka. Dato Mohamed Salleh bin Abas, Prinsip Perlembagaan ..., *op.cit.*, hlm. 29.

menjadi daya tarik tersendiri sebagai bahan pembanding dalam rangka melihat praktik pelaksanaan kedaulatan rakyat, demokrasi, dan pemilu dalam negara Islam "modern".[838] Hal ini penting, karena dalam banyak tulisan kontemporer yang menyimpulkan pandangan bahwa Islam adalah agama yang paling miskin kepemilikan perhatian dengan konsep-konsep kontemporer ketatanegaraan dan politik, seperti HAM, demokrasi, pemilu, negara hukum, dan berbagai konsep ketatanegaraan lainnya.[839]

b. Ajaran Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Sebagai negara yang menapaki kemerdekaan di paruh abad ke-20, Malaysia mewarisi tradisi pemerintahan modern. Ajaran kedaulatan rakyat dan demokrasi menjadi bagian tersendiri dalam mengelola pemerintahan. Berbagai atribut kedaulatan rakyat yang diwujudkan secara demokratis, mengisi dan menghiasi ruang-ruang kehidupan publik ketatanegaraan dan politik, dengan berbagai keunikannya di atas.

Tradisi kedaulatan rakyat atau demokrasi, berkembang dan menjadi bagian dari berbagai pola ketatanegaraan kerajaan Malaysia. Di bagian yang lalu telah disinggung sedikit mengenai tradisi kerajaan yang lebih menonjolkan tradisi republik. Dari kenyataan itu dapat pula dikatakan kalau kerajaan Malaysia jauh lebih republik dari negara yang sejak dini menyatakan diri dan menganut republik.

---

[838] Kata modern di sini tidak dimaksudkan untuk menyatakan bahwa negara Islam di luar Malaysia itu tidak modern. Islam adalah ajaran yang paling modern di antara ajaran apa pun yang ada. Kata-kata Islam sebagai agama "rahmatan adalahlil alamiin", adalah modernitas yang ditawarkan Islam bagi seluruh umat manusia tanpa kecuali dan tidak terbantahkan.

[839] Di antara masalah kontemporer bidang politik dan ketatanegaraan, ditunjukkan Eggi Sudjana mengenai tiga hal demokrasi, HAM, dan Lingkungan Hidup, yang ketiganya dijadikan alat propaganda dan alat hegemoni barat terhadap dunia ketiga, Islam. Eggi Sudjana, HAM, Demokrasi ..., *op.cit.*, hlm. v. Sementara untuk masalah kontemporer lainnya, seperti: pemilu dan negara hukum, Lihat Jimly Asshiddiqie, Gagasan ..., *loc.cit.*

Berbagai karakteristik yang umumnya dijumpai dan dipraktikan dalam negara republik, justeru mengemuka dan menjadi tradisi kerajaan Malaysia. Bentuk negara federasi, meski bukan ciri utama suatu pemerintahan republik, justeru dipilih negara kerajaan Malaysia. Dapat dikatakan, hampir seluruh negara berpemerintahan kerajaan, bentuk negaranya kesatuan. Karena itu, Malaysia dapat dikatakan satu-satunya negara di dunia ini yang berpemerintahan kerajaan dengan bentuk negara federasi. Sesuatu yang luar biasa.

Selanjutnya terkait dengan pembentukan pemerintahan, Malaysia sangat mengedepankan karakteristik republik. Paling tidak ada dua karakter republik yang dijalankan, yaitu: praktik pemilihan umum untuk mengisi sejumlah jabatan publiknya; dan praktik sistem pemerintahan keparlemenan atau sistem pemerintahan parlementer.

Pertama, praktik pemilu untuk mengisi struktur jabatan negara dan pemerintahan. Malaysia menyelenggarakan pemilu nasionalnya setiap 5 tahun sekali, untuk memilih anggota Majelis Rendah atau Dewan Rakyat, termasuk memilih raja Malaysia YDPA. Pemilu ini merupakan salah satu tradisi republik yang ada di Malaysia. Praktik yang paling memberi nilai lebih dari pemilu ini, adalah pemilihan jabatan raja atau YDPA, sekaligus ditentukan pembatasan hanya untuk satu kali masa jabatan selama 5 tahun. Lebih dari itu, pemilihan YDPA ini dilakukan dengan menggunakan model atau semacam arisan di antara negara bagian yang dipimpin sultan.[840] Padahal alamiahnya, dalam pemerintahan kerajaan, raja itu jabatan turun temurun dan tidak dibatasi.

[840] Artinya hanya dipilih oleh 11 negara bagian kesultanan. Dua negara bagian provinsi tidak memiliki hak untuk memilih dan dipilih.

Kedua, mengenai praktik sistem pemerintahan parlementer. Secara teoretik, berbicara sistem pemerintahan berarti berbicara mengenai sistem hubungan antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif.[841] Berkaitan dengan sistem hubungan, dengan sendirinya akan menyangkut dua hal, yaitu: keberadaan lembaga parlenen atau badan legislatif dan badan eksekutif.

Berdasarkan teori yang berlaku, dari hubungan ini akan melahirkan dua praktik sistem pemerintahan, yaitu: sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Perbedaan keduanya, akan dilihat dari sisi kedudukan badan eksekutif dalam hubungannya dengan badan legislatif.

Terkait dengan kedudukan badan eksekutif, dalam negara dengan sistem pemerintahan parlementer, akan dijumpai dua jenis eksekutif, yaitu eksekutif nominal dan eksekutif nyata.[842] Kedua eksekutif ini dipangku oleh dua orang atau dua pejabat yang berbeda dan terpisah, termasuk beban tugas dan tanggung jawabnya. Eksekutif nominal atau disebut juga eksekutif kepala negara ini, akan dipangku oleh raja, ratu, kaisar, sultan, kanselor, bahkan Presiden. Eksekutif ini kinerjanya lebih bersifat seremonial, formal, dan tidak memikul tanggung jawab dalam urusan pemerintahan, atau disifati "*can do no wrong*", serta memiliki masa jabatan seumur hidup.[843]

Di Malaysia, eksekutif ini dipangku oleh YDPA. Ia juga juga disifati "*can do no wrong*". Artinya, seluruh tindakan YDPA di bidang pemerintahan, tidak

---

[841] Sri Soemantri, Sistem-Sistem ..., *op.cit.*, hlm. 22.

[842] Sebagai konsekwensi pemerintahan parlementer dan menjadi monarkhi konstitusional, pemerintah dijalankan oleh dua pemangku yang berbeda. Kepala negara mewakili tradisi kerajaan, sementara perdana menteri dan kabinetnya mewakili republik konstitusional.

[843] Itu terjadi karena raja atau ratu, tidak pernah dipangku oleh orang dari luar keturunan dan/atau dari luar lingkungan istana kerajaan.

dipertanggungjawabkan sendiri, tapi dialihtanggungjawabkan kepada kabinet di bawah pimpinan Perdana Menteri, atau langsung oleh Perdana Menteri sendiri.

Sementara eksekutif yang nyata atau riil, yaitu eksekutif yang memikul tanggung jawab pemerintahan. Umumnya eksekutif ini dijalankan oleh kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri. Terkait dengan eksekutif ini, ada perbedaan antara negara parlementer yang satu dengan yang lainnya. Ada negara parlementer yang seluruh anggota kabinetnya berasal dari anggota parlemen, dan ada pula yang anggota kabinetnya bukan anggota parlemen. Atau hanya sebagian saja yang merangkap sebagai anggota parlemen. Sementara yang lainnya atau selebihnya, bukan anggota parlemen.[844]

Malaysia, adalah negara dengan sistem pemerintahan parlementer yang mengikuti tradisi parlementer *Westminster* Inggris.[845] Ada dua ciri pokok sistem parlemen *Westminster*, yaitu: parlemen menganut sistem dua kamar atau *bicameral system*, dan sistem dua partai.[846] Tentang sistem dua kamar dalam parlemen Malaysia, ditunjukkan dengan dianutnya sifat dan ciri susunan parlemen Malaysia yang terdiri dari Dewan Negara, setara dengan Majelis Tinggi atau *House of Lords*, dan Dewan Rakyat setara dengan Majelis Rendah atau *House of Commons* dalam parlemen Inggris.

Adapun pengaruh sistem dua partai terhadap kedudukan eksekutif nyata, menentukan bahwa berdasarkan konvensi yang berlaku, pimpinan partai politik yang memenangkan pemilu, akan ditunjuk dengan sendirinya menjadi perdana

---

[844] Sri Soemantri, Sistem-sistem ..., *op.cit.*, hlm. 35.

[845] **http://id.wikipedia.org/wiki/Malaysia#Politik_dan_Pemerhaninta**, diunduh, 15-5-2010.

[846] Maurice Duverger, Partai-partai ..., *op.cit.*, hlm. 24.

menteri. Akibatnya, disyaratkan pula bahwa anggota kabinet adalah anggota parlemen, atau *of members of legislature* atau *committee of parliament.*[847]

Selanjutnya karakter pokok yang tumbuh dalam sistem pemerintahan parlementer, bahwa badan eksekutif khususnya kabinet, sangat bergantung pada dukungan parlemen. Kehilangan dukungan parlemen, maka eksekutif dapat kehilangan jabatan, dalam arti mengundurkan diri atau membubarkan diri.

Keadaan di atas berbeda diametral dengan sistem pemerintahan presidensial. Kedudukan badan eksekutif tidak bergantung pada ada atau tidak adanya dukungan parlemen. Kalaupun di antara keduanya terdapat hubungan kekuasaan, maka yang dipraktikkannya adalah *checks and balances*. Dalam *checks and balances* itu, keduanya sama-sama berada dalam jabatan dan kekuasaannya, karena kelangsungan kekuasaan keduanya dijamin oleh konstitusi.

Dari beberapa uraian di atas, nampak kalau Malaysia banyak memiliki kemiripan dengan Inggris sebagai negara induknya, namuan banyak pula perbedaannya. Bahkan Malaysia memiliki perbedaan yang lebih banyak dibandingkan dengan kebanyakan negara berbentuk pemerintahan kerjaan atau monarkhi di manapun di dunia ini. Perbedaan yang sangat diametral adalah pilihan bentuk negara federasi. Di mana-mana negara di dunia ini pemerintahannya berbentuk kerajaan atau monarkhi, umumnya memilih bentuk negara kesatuan. Di samping itu, juga Malaysia banyak menjalankan cara-cara republik terkait cara-cara menyelenggarakan pemerintahannya.

---

[847] H.D. Trail dalam C.F. Strong, Modern ..., *op.cit.*, hlm. 239-240.

Bagian ini akan diuraikan secara khusus dalam sub bab berikut, yakni ajaran pemilu yang dijalankan di Malaysia. Ajaran pemilu ini erat kaitannya dengan praktik republik yang dilakukan Malaysia.

c. Ajaran Pemilihan Umum

Ada sejumlah ciri khas yang melekat pada pemerintahan Malaysia sebagai sebuah negara yang lahir di pertengahan abad ke-20 yang lalu.[848] Menyangkut bentuk pemerintahan, Malaysia adalah sebuah negara kerajaan atau monarkhi yang banyak meninggalkan prinsip-prinsip kemonarkhian.[849] Di antara yang ditinggalkan adalah pilihan bentuk negara federasi dan cara mengisi jabatan kepala negara YDPA.

Mengenai cara-cara republik dalam pemerintahan Malaysia yang kategori umum dan kategori istimewa dapat ditunjukkan melalui praktik pengisian jabatan yang dapat dikatakan hampir menyangkut seluruh pejabatnya diisi dengan pemilu.

Secara konseptual, pemilu itu merupakan tradisi pemerintahan republik dalam rangka membatasi kekuasaan negara. Umumnya pembatasan ini disandingkan dengan cara membagi atau memisahkan berbagai kekuasaan ke dalam berbagai cabang kekuasaan dengan fungsi-fungsi yang berbeda.[850] Berbagai pembatasan kekuasaan di atas, merupakan ciri dan karakter dari pola pemerintahan republik dan pemerintahan modern, yang dikenal dengan

---

[848] Malaysia merdeka pada tanggal 31 Agustus 1957.

[849] Keumuman monarkhi, memilih bentuk negara kesatuan. Dapat dikatakan, hanya kerajaan Malaysia yang berbentuk federasi.

[850] E.C.S. Wade et.al, Constitutional ..., *op.cit.*, hlm. 23. Di samping itu, pandangan John Locke dan Montesquieu yang mengkonsepsikan pembagian dan pemisahan kekuasaan di antara cabang-cabang kekuasaan yang ada, termasuk cara-cara demokrasi dan melindungi HAM sebagai metode membatasi kekuasaan negara, untuk mencapai tujuan negara kesejahteraan.

pemerintahan dengan sistem konstitusional.[851] Oleh karena itu, ketika sebuah negara kerajaan atau monarkhi melaksanaan prinsip-prinsip republik dalam memperlakukan pemerintahannya, maka kerajaan itu masuk kategori monarkhi konstitusional.[852]

Pembatasan-pembatasan tertentu itu, seperti di antaranya pengisian jabatan publik yang dilakukan dengan cara dipilih atau dengan cara membagi-bagi bahkan memisahkan fungsi-fungsi kenegaraan ke dalam berbagai cabng kekuasaan atau lembaga negara yang berbeda satu sama lainnya.

Seperti disinggung pada bagian yang lalu, bahwa ada sejumlah kesamaan antara Malaysia dengan Inggris, terkait dengan sistem keparlemenan *Westminster*, yakni menyangkut susunan keanggotaannya. Malaysia juga menganut sistem parlemen dua kamar, yang terdiri dari Dewan Rakyat dan Dewan Negara.

Sebagaimana di Inggris, di Malaysia pun, cara mengisi kedua dewan itu dilakukan dengan cara yang berbeda. Anggota Dewan Rakyat dipilih melalui pemilu nasional lima tahunan. Cara yang sama seperti Inggris mengisi keanggotaan Majelis Rendah atau *House of Commons*.[853] Sesuai dengan namanya dewan rakyat, maka cara yang ditempuh memiliki kesamaan dengan kebanyakan negara di dunia ini, yakni harus ditempuh dengan cara-cara demokratis sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat di dalamnya.

---

[851] Pemerintahan konstitusional itu, setidaknya ditunjukkan oleh dianutnya paham pembagian atau pemisahan kekuasaan, pahan negara kesejahteraan, sendi negara demokrasi, dan sendi kedaulatan rakyat, penyelenggaraan pemerintahan menurut asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik (AAUPL). Bagir Manan, Teori dan ..., *op.cit.*, hlm. 244 dst.

[852] Ada tiga unsur dalam pemerintahan monarkhi konstitusional, dan memegang peranan penting di samping raja, yaitu: konstitusi, badan perwakilan rakyat (DPR), dan menteri-menteri. G.S. Diponolo, Jilid II, ..., *op.cit.*, hlm. 72.

[853] Untuk badan yang kedua ini, berlaku sama dengan praktik di berbagai negara lain, yang umumnya dilakukan dengan cara dipilih langsung oleh rakyat negara yang bersangkutan.

Sementara cara mengisi anggota Dewan Negara, diangkat oleh DPR masing-masing negara bagian, atau dapat pula ditunjuk langsung oleh YDPA berdasarkan masukan dan saran dari perdana menteri. Cara ini sama dengan Inggris mengisi keanggotaan Majelis Tinggi atau *House of Lords* yang umumnya dilakukan dengan cara diangkat dan turun temurun.[854] Cara-cara itulah yang dilakukan Malaysia dalam mengisi keanggotaan kedua majelis perwakilannya.

Agak bertentangan dengan tradisi monarkhi atau kerajaan pada umumnya, adalah pemilihan kepala negara atau raja Malaysia yang disebut YDPA. Pada YDPA selaku kepala negara, yang merupakan simbol persatuan dan simbol keadilan negara, diletakkan berikut seluruh atributnya, kecuali masa jabatan dan cara pengisiannya. Berdasarkan ketentuan konstitusi yang ada, jabatan YDPA ini diisi dengan cara dipilih. Lebih dari sekedar dipilih, juga dibatasi hanya untuk satu kali masa jabatan selama lima tahun.[855] Lebih dari keduanya itu, juga cara pemilihannya dilakukan semacam arisan di antara sebelas negara bagian yang berbentuk kesultanan. Padahal, federasi yang membentuk Malaysia ada tiga belas negara bagian. Artinya ada dua negara bagian yang tidak terlibat atau dilibatkan dalam menentukan kepala negara YDPA. Namun uniknya lagi, kedua negara bagian ini tidak mempersoalkan ketidakterlibatannya dalam urusan YDPA. Kedua negara bagian ini menerimanya sebagai hukum positif.[856]

---

[854] Mereka yang dapat diangkat atau turun temurun, adalah yang berjasa luar biasa terhadap negara, anggota kaum bangsawan, atau karena berdasarkan perkembangan kesejarahan masa sebelumnya.

[855] Bab IV, Pasal 32 ayat (3) Konstitusi Malaysia. Lihat pula *Infra*, catatan kaki Nomor

[856] Hukum positif itu berlaku demikian, karena memang kedua negara bagian Sabah dan Serawak bergabung menjadi negara bagian ke dua belas dan ketiga belas dalam federasi Malaysia, baru terjadi pada tahun 1963, atau 6 tahun setelah kemerdekaan Malaysia 31 Agustus 1957. Sementara kesebelas negara bagian kesultanan, terbentuk bersamaan dengan kemerdekaan itu.

Berdasarkan kenyataan di atas, tidak keliru untuk menyebut Malaysia hari ini, tidak sekedar dikenal sebagai negara kerajaan konstitusional di jaman modern, tapi juga memperlihatkan bahwa cara dan mekanisme republik merupakan bagian dalam membangun pemerintahan Malaysia ke depannya. Dalam sebuah situs lain disebutkan bahwa Malaysia sebetulnya memang monarkhi atau kerajaan, tapi dalam fakta pemerintahannya, banyak menonjolkan sifat-sifat republik, bahkan ada pula yang menyatakan kalau Malaysia lebih republik dari negara yang sejak awal menyatakan diri negara republik. Lebih khas lagi, karena ternyata Malaysia adalah sebuah monarkhi Islam konstitusional.

BAB IV

KEDAULATAN RAKYAT DAN PEMILIHAN UMUM DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Tinjaun Umum

Sebagai negara yang baru lahir di pertengahan abad ke-XX (tepatnya) 17 Agustus 1945, sebenarnya terwarisi oleh berbagai konsep kenegaraan dari sejumlah negara yang telah lebih dahulu membangun negara dan kemerdekaannya. Kenyataan ini mengemuka pada awal-awal sidang BPUPKI Pertama 29 Mei 1945, ketika membicarakan dasar atau fondasi atau *"weltanschauung"* yang di atasnya nanti akan didirikan bangunan negara Indonesia merdeka. Secara tegas para peserta sidang yang dimotori oleh Soekarno, melepaskan diri dari apa yang telah menjadi pilihan negara lain, meski disertai berbagai bukti keberhasilan dan kemajuan yang sudah dicapai ketika itu. Bung Karno meyakini bahwa berbagai keberhasilan dan kemajuan itu, karena konsep kenegaraan yang dijadikan *"weltanschauung"* mereka juga didasarkan pada nilai-nilai budaya yang ada atau bahkan telah dipersiapkan jauh hari sebelum kemerdekaannya.[857] Karena itu, ketika Bung Karno dan seluruh pejuang kemerdekaan hendak menyusun konsep kenegaraan Indonesia merdeka, pilihan dasar negara harus dikembalikan dan bersumberkan pada nilai-nilai sosial budaya bangsa sendiri di balik gagasan universal yang berkembang saat itu, seperti kedaulatan rakyat atau demokrasi.[858]

---

[857] Moh. Yamin, Naskah ..., *op.cit.*, hlm. 67 dst.

[858] Bung Karno menyatakan, bahwa membangun negara itu ibarat membangun rumah. Agar rumah berdiri kokoh, ia harus didirikan di atas fondasi yang kokoh pula. Kalau tidak, maka itu ibarat membangun

Itulah sebabnya, Pancasila yang ditetapkan sebagai *"weltanshaung"* atau *"philoshofischegrondslag"* bangsa Indonesia, dikristalisasi dari nilai-nilai sosial budaya yang hidup dalam jiwa bangsa Indonesia yang sudah ratusan bahkan mungkin ribuan tahun yang lalu.[859] Pilihan ini didasarkan pada satu keyakinan bahwa dasar Pancasila hanya akan terpelihara dan terpertahankan dalam keadaan apapun,[860] karena merupakan nilai yang telah terinternalisasi dalam kehidupan dan merupakan bagian dari jiwa bangsa Indonesia.[861]

Nilai-nilai asli budaya itu, salah satunya menyangkut konsep kedaulatan rakyat yang kemudian ditetapkan sebagai kaidah politik negara. Gagasan kedaulatan rakyat ini didasarkan pada pikiran-pikiran bahwa negara yang akan dibangun ini, memiliki keragaman di berbagai macam kehidupan, seperti: budaya itu sendiri, suku, agama, adat istiadat[862] tetapi tetap berada dalam ikatan kesatuan

---

rumah di atas lumpur. Fondasi itu kuat, kalau nilai-nilainya bersumber dan berasal dari nilai-nilai budaya bangsanya sendiri yang sudah disiapkan sejak jauh hari. *Ibid*, hlm. 65.

[859] Tidak ada catatan sejarah yang pasti mengenai kapan bangsa Indonesia ini ada. Tapi dari titimangsa yang "semacam" telah disepakati, selalu jarak paling jauhnya menunjuk pada masa-masa kerajaan kuno di Indonesia seperti Sriwijaya abad ke-VII-XII dan Majapahit abad ke-XII-XVI. Namun dapat pula lebih tua dari masa kedua kerajaan kuno di atas. Lihat Subandi Al-Marsudi, *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi*, Edisi Revisi, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.1. Darji Darmodiharjo, "Orientasi Singkat Pancasila" dalam Laboratorium Pancasila IKIP Malang, *Santiaji Pancasila*, Usaha Nasional, Surabaya, 1981, hlm. 22.

[860] Berbagai peristiwa politik yang berusaha menggeser Pancasila sebagai *weltanschauung* Indonesia, selalu mengalami kegagalan. Contoh terakhir Gerakan PKI 30 September 1965. Bahkan dari kegagalannya itu, setiap tanggal 1 Oktober, Orba memperingatinya sebagai hari Pancasila Sakti. Sebagai Pancasila sakti, Orba kemudian menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas politik dalam negara yang berlaku bagi seluruh rakyat dan organisasi masa di Indonesia. Lihat UU Nomor 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, Pasal 2 ayat (1).

[861] Di samping sebagai jiwa banga, Darji Darmodiharjo menemukan delapan peran Pancasila bagi bangsa Indonesia, yaitu: kepribadian bangsa, pandangan hidup bangsa, dasar negara, sumber dari segala sumber hukum, perjanjian luhur, cita-cita dan tujuan bangsa, dan falsafah hidup bangsa, Darji Darmodiharjo, *Ibid*, hlm. 11, 17-19.

[862] Barend ter Haar Bzn mengartikan hukum adat sebagai suatu hukum yang hidup, karena ia menjelmakan perasaan hukum rakyat yang nyata dalam kebudayaan tradisional masyarakat. Dari hasil penelitiannya, Ter Haar menemukan ada 19 daerah Hukum Adat di Indonesia yang disebutnya sebagai lingkungan hukum *(rechtskring)*. Lihat dalam E.Utrecht, Pengantar ..., *op.cit.*, hlm. 140-141. Lihat juga pengertian Hukum Adat menurut Soerojo Wignjodipoero dalam, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, Toko Gunung Agung, Jakarta, Cetakan keempat belas, 1995, hlm. 17.

(unity in diversity).[863] Implementasinya diwadahi melalui mekanisme sila keempat Pancasila, permusyawaratan/perwakilan.

Mekansime perwakilan *(representatives democracy)* ini merupakan cara mempertahankan kedaulatan rakyat atau demokrasi dalam karakter negara bangsa,[864] yang menjadi kecenderungan negara-negara "modern" atau negara dengan ciri-ciri berkali lipat secara territorial dan rakyatnya, serta heterogenitas urusan negara dan kemasyarakatan, dibandingkan dengan konsep negara kota zaman Yunani yang kecil, rakyat sedikit, dan urusan negara dan kemaysarakatan yang sederhana, sebagai "cikal bakal" pemerintahan diselenggarakan dengan cara-cara demokrasi. Itulah sebabnya dalam rangka mempertemukan keduanya – demokrasi dan negara bangsa– mekanisme yang dijumpai dalam sila keempat Pancasila merupakan mekanisme demokrasi Pancasila model Indonesia,[865] dilakukan dengan dua prinsip pokok yaitu "musyawarah" dan "perwakilan".

Sebagai sebuah mekanisme pokok, maka dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dibentuk dua badan "permusyawaratan" dan badan "perwakilan". Di tingkat pusat, badan permusyawaratan ditempatkan pada Majelis Permusyawaratan Rakyat dan badan perwakilan ditempatkan pada Dewan Perwakilan Rakyat. Disusul kemudian pembentukan badan perwakilan tingkat daerah, atas pemikiran bahwa dalam susunan pemerintahan daerah pun, akan didasarkan pada prinsip permusyawaratan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya, yang bunyi lengkapnya sebagai berikut:

---

[863] Semboyan dalam lambang Garuda Pancasila, Bhineka Tunggal Ika, yang dipahamkan sebagai kenyataan adanya keberagaman tapi dalam satu kesatuan tujuan yang sama *(unity in diversity)*.

[864] Robert A. Dahl, Dilema ..., *op.cit.*, hlm. 9.

[865] Di Barat, implementasi demokrasi perwakilan ini dilakukan melalalui model konsensus atau mayoritas. Arend Lijphard, Democracies ..., *op.cit.*, hlm. 21 dst.

> "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Selanjutnya ketentuan tersebut dilengkapi dengan penjelasan seperti dimuat dalam angka I Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan:

> "Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *Staat* juga.
> Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.
> Di daerah-daerah yang bersifat otonom *(streek* dan *locale rechtsgemeens-chappen)* atau daerah bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
> Di daerah-daerah yang berifat otonom akan diadakan ***badan perwakilan daerah***, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan ***bersendi atas dasar permusyawaratan***." (huruf miring tebal-penulis)

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasan di atas, kemudian lahir sejumlah peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan (Di) Daerah, khususnya yang dikeluarkan sejak kemerdekaan sampai dengan masa rezim Orde Baru, yaitu UU Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965, dan UU Nomor 5 Tahun 1974.

Karena keseluruhan peraturan perundang-undangan di atas bersumberkan pada Pasal 18 UUD 1945, maka prinsip penyelenggaraan pemerintahan negara di tingkat daerah pun, menjadi bersendikan "permusyawaratan" yang dijalankan atau dilakukan oleh/dalam badan perwakilan daerah.[866] Dari ketentuan di atas, nampak bahwa ada linieritas antara badan perwakilan dengan ajaran musyawarah. Artinya,

[866] Penegasan ini dijumpai dalam Penjelasan UUD 1945 Pasal 18 angka I menyatakan: "Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan".

prinsip atau dasar musyawarah adalah bagian dari karakter kinerja badan perwakilan rakyat baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menyangkut penyelenggaraannya, musyawarah di tingkat pusat dilakukan oleh dua badan perwakilan, Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat.[867] Sementara di tingkat daerah, musyawarah dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I untuk daerah otonom provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II untuk daerah otonom kabupaten/kota.[868] Bahkan dalam UU Nomor 1 Tahun 1957, susunan pemerintahan daerah otonom sampai ke daerah tingkat III, yang dapat berupa daerah swatantra atau Daerah Istimewa.[869] Ini artinya pemerintahan daerah diselenggarakan dengan permusyawaratan pada seluruh tingkatan badan perwakilan rakyat yang diadakan.

Sebagai konsekwensi adanya mekanisme musyawarah dalam badan permusyawartaan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, menuntut pembentukan badan-badan tersebut melalui mekanisme yang mendorong terwujudnya sebutan dan fungsi "wakil" dari rakyat. Di masa sekarang cara satu-satunya dan utamanya adalah melalui pemilihan umum yang diselenggarakan

---

[867] Menyangkut kedua badan ini: MPR dan DPR selalu diakitkan dengan rumusan sila keempat Pancasila dalam frasa "..... dalam permusyawaratan/perwakilan". MPR mewujudkan prinsip permusyawaratan dan DPR mewujudkan prinsip perwakilan. Namun begitu, kinerja di kedua badan itu menggunakan prinsip yang sama yaitu musyawarah. Bahkan lebih ditekankan lagi, bahwa bermusyawarah di kedua badan itu, dilakukan dalam rangka "musyawarah untuk mufakat". Prinsip ini di antaranya jadi bagian dalam rangka melaksanakan demokrasi terpimpin. Lihat TAP MPRS Nomor VIII/MPRS/1965. Prinsip musyawarah untuk mufakat ini kemudian "dikekalkan" sebagai prinsip pokok dalam setiap pengambilan putusan di tingkat mana pun dan di badan mana pun musyawarah itu dilakukan. Sejak Tap MPR Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR ditetapkan, dan seluruh peraturan tata tertib MPR selanjutnya, termasuk MPR dalam masa reformasi, cara mengambil keputusan ditetapkan "pada asasnya diusahakan musyawarah untuk mencapai mufakat". Apabila tidak tercapai, baru dengan pemungutan suara atau voting.

[868] Sebutan DPRD Tingkat 1 dan lam frasaDPRD Tingkat II, untuk pertama kalinya dijumpai sebagai istilah resmi dalam UU Nomor 16 tahun 1969, tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Lihat Bab III dan BAB IV. Selanjutnya sebutan itu juga dikenal dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. Lihat Pasal 37 Ayat (2) dan Ayat (4). Sementara dalam UU Nomor 27 tahun 2009 Bab V dan Bab VI, menggunakan sebutan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

[869] Lihat Pasal 2 UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

secara rutin dan periodik.[870] Artinya, pemilihan umum memiliki tali temali dengan kedaulatan rakyat dan badan perwakilan rakyat. Karena itu, di keempat lembaga perwakilan rakyat yang ada dalam strukur ketatanegaraan Indonesia -MPR, DPR, DPRD Tingkat I, dan DPRD Tingkat II- memiliki linieritas sebab akibat, yakni sama-sama berupaya mewujudkan kedaulatan rakyat ke dalamnya dengan cara-cara bermusyawarah.

Berdasarkan konstruksi di atas, maka pengisian badan permusyawaratan dan badan perwakilan, seandainya pun harus tetap dipisahkan karena alasan sila keempat Pancasila, maka menjadi prasyarat yang mewajibkan setiap partai politik, untuk memajukan calon yang akan dipilih dalam sebuah perhelatan pemilu adalah mereka yang memiliki kompetensi, kualifikasi, dan kemampuan intelektual yang mumpuni berkaitan dengan fungsi utama bekerja sebagai wakil rakyat dalam bermusyawarah.

Artinya, cara demokrasi yang demokratis hanyalah prasyarat formal dan pemenuhan prasyarat normatif seseorang yang telah memenuhi kualifikasi di atas, untuk dapat dipilih sebagai wakil rakyat. Hal ini penting ditegaskan, karena perkembangan pemikiran politik Indonesia terkait demokrasi yang berkembang sekarang, lebih menekankan pada cara-cara normatif dan prosedural pemilu yang dianggap sebagai satu-satunya kunci kebenaran terselenggaranya pemilu yang demokratis. Sementara mekanisme itu sendiri secara substansial, dengan sengaja meninggalkan prinsip-prinsip etika dan moral politik, termasuk pengabaian

[870] Mekanisme pemilu yang rutin dan periodik, tidak berlaku bagi negara dengan sistem pemerintahan parlementer, karena tidak ada periodisasi masa jabatan publik yang ditentukan.

terhadap keterpenuhan prasyarat kualifikasi yang sesungguhnya jauh lebih penting dan lebih substantif lagi.[871]

Karena itu, nampaknya tidak keliru bahkan menjadi penting untuk menghubungkan demokrasi Indonesia saat ini dengan idealitas demokrasi dalam skala kecil.[872] Keadaan ini tidak dapat ditinggalkan begitu saja, karena telah menjadi sebuah kenyataan bahkan kebutuhan demokrasi yang sesungguhnya, yakni mengembangkan pola demokrasi dalam skala kecil. Model pemerintahan demokrasi seperti ini, nyata dikembangkan di banyak negara demokrasi di berbagai negara lain di dunia saat ini. Misalnya sebutan "Parish" dan "Borough" dalam praktik pemerintahan Inggris.[873] Parish dan Borough adalah dua bentuk satuan pemerintahan daerah yang telah ada jauh sebelum pemerintahan nasional Inggris terbentuk. Sampai saat ini keduanya tetap dipertahankan dengan segala keasliannya, termasuk cara-cara menyelenggarakan pemerintahannya semodel demokrasi langsung dalam perbendaharaan politik dan ketatanegaraan Yunani lampau. Artinya, meskipun Inggris telah menjadi sebuah negara bangsa dengan sejumlah identitas kemodernannya dalam berdemokrasi, seperti sebutan *"the mother of parliament"*, dan sebutan monarkhi konstitusional, tidak seta merta hanya mempraktikan demokrasi tidak langsung. Ini dilakukan dalam rangka mempertemukan model demokrasi modern dengan demokrasi klasik, karena

[871] Maraknya politik dinasti di banyak kasus pembentukan pemerintahan daerah, adalah karena hanya didasarkan pada keterpenuhan prasyarat normatif dan prosedural pemilu, tanpa menyertakan moral dan etika dalam berpolitik. Akibatnya, politik Indonesia dikembangkan dengan kemiskinan etika politik. Kalimat umumnya, bahwa mereka semua adalah orang-orang yang mendapat legitimasi sebagai wakil terpilih karena telah diseleksi melalui pemilu yang demokratis.

[872] Robert A. Dahl, Dilema ..., *op.cit.*, hlm. 23. Di Amerika, cara ini dipraktikan dalam pemilihan *electoral college* atau badan pemilih Presiden. Gambaran komposisi mayoritas dalam *electoral college* sekaligus menunjukkan calon Presiden terpilih. Dalam hal mayoritas *electoral college* berasal dari demokrat, maka calon Presiden demokratlah yang akan dipilih. Artinya, *electoral college* tidak akan pernah memilih calon Presiden yang tidak mencerminkan mayoritas dalam dirinya.

[873] Bagir Manan, "Hubungan ...", Disertasi, op.cit., hlm. 59.

keduanya memiliki sinergitas, saling menguatkan, dan menyehatkan kehidupan demokrasi dalam praktik-praktik politik dan ketatanegaraan Inggris dewasa ini.

Hal yang sama juga didapat dalam praktik politik dan ketatanegaraan di Indonesia. Mekanisme demokrasi dalam skala kecil masih dijumpai di hampir setiap masyarakat adat yang ada.[874] Dalam mayoritas masyarakat di Pulau Jawa misalnya, meskipun desa tidak selalu dinyatakan sebagai sebagai sebuah persekutuan adat, tapi dalam menentukan kepala desa selalu dilakukan melalui pemilihan dan dilaksanakan dalam suasana yang sangat demokratis. Warga desa yang akan berkompetisi sebagai calon kepala desa, hadir dan "dipajang" secara terbuka di hadapan pemilih rakyat desa yang bersangkutan. Lebih dari itu, demokratisasi dalam sebuah pilkades lebih nyata lagi ketika calon yang memenuhi syarat dan harus dipilih, hanya ada satu orang. Dalam pikiran praktis pragmatis, kalau calonnya hanya ada satu tidak perlu dipilih melainkan ditetapkan saja sebagai kepala desa terpilih. Tapi itu tidak pernah dilakukan. Pemilihan tetap harus dijalankan dengan cara menyandingkan calon tersebut dengan kotak suara yang tidak ada calonnya atau populer disebut bumbung kosong. Ini harus dilakukan, karena syarat untuk menjadi kepala desa harus atas hasil pemilihan. Hasil demokratisnya, tidak sedikit bumbung kosong yang memenangkan pemilihan kepala desa.[875]

---

[874] Penguatan eksistensi hukum adat di Indonesia dipertegas kehadiran Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan pekembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang".

[875] Hampir dipastikan, dari sekian banyak perhelatan pilkades yang calonnya hanya ada satu, dikalahkan bumbung kosong. Ini dapat terjadi karena berbagai sebab. Ada yang sebab alamiah, memang masyarakat tidak berminat menjadi kepala desa, sehingga calon yang ada hanya muncul satu orang. Tapi ada pula yang memang karena rekayasa bahkan karena arogansi kekuasaan yang terkesan otoriter, seperti terjadi di Desa Dlingo Kabupaten Boyolali. "Gara-gara Bupati Otoriter, di Desa Dlingo. Pilkades diselenggarakan sebanyak 4 kali, dan keempat-empatnya, Kotak Kosong tetap sebagai pemenang".

Kemenangan bumbung kosong ini, menggambarkan adanya kemandirian masyarakat desa dalam menentukan pilihan mengenai siapa yang pantas menjadi pemimpinnya. Sekaligus di dalamnya berisi pesan moral demokrasi, kepada siapa saja yang nantinya akan menjadi kepala desa, bahwa kedaulatan rakyat masih ada, masih hidup, dan tidak tergantikan oleh kehadiran seseorang kepala desa depinitif. Pesan moral itu di antaranya dapat dinyatakan secara verbal, bahwa menjadi kepala desa tidak boleh berbuat di luar kehendak dan keinginan masyarakat desa yang telah memilihnya, termasuk kehendak masyarakat yang tidak memberikan dukungan suara kepadanya.

Ini gambaran demokrasi desa yang demokratis, yakni rakyat desa dapat menyatakan ketidaksetujuannya secara terbuka kepada seseorang yang dianggap tidak memiliki kapasitas dan terutama akar dukungan mayoritas dengan masyarakat desa. Meski demikian, sikap keterbukaan pendirian dan kemandirian berpendapat masyarakat desa ini, akan selalu cair ketika urusan-urusan masyarakat desa telah datang dan menuntut untuk dilaksanakan. Itulah sebabnya, hal-hal di atas tidak pernah menjadi hambatan dalam melancarkan roda pemerintahan desa di kemudian hari.

Gambaran miniatur pilkades di atas, semestinya menjadi model pemilihan umum tingkat nasional, sehingga memiliki makna yang lebih besar lagi bahwa relasi kedaulatan rakyat dengan jabatan dan pejabat publik, baik di lingkungan badan perwakilan maupun badan pemerintahan, tidak dapat dikesampingkan begitu saja. Untuk itulah maka orang-orang yang akan duduk mewakili kedaulatan

---

http://www.kaskus.co.id/thread/51fce2bcf8ca17de4a000001/gara-gara-bupati-otoriter-desa-dlingo-pilkades-4-kali-kotak-kosong-menang-terus-gan/. Diunduh, 15 Agustus 2013.

rakyat dalam badan perwakilan, sepenuhnya harus mencerminkan kedaulatan rakyat. Itulah sebabnya, untuk bangunan negara bangsa saat ini, secara *simbiosis mutualistis* kedaulatan rakyat tidak akan terwujud dalam kehidupan ketatanegaraan, tanpa diselenggarakan pemilu.[876]

Untuk itu, analisis tentang perkembangan kedaulatan rakyat dan pemilu dalam ketatanegaraan Indonesia menjadi penting, yakni bagaimana pemilu itu dikenal dan diselenggarakan. Penelusuran akan dilakukan terhadap keseluruhan UUD yang pernah berlaku, termasuk UUD 1945 sebelum perubahan, dan lebih khusus lagi UUD 1945 sesudah amandemen atau yang disebut juga dengan UUD 1945 Baru,[877] sebagai hukum tata negara positif Indonesia yang ada dan berlaku saat ini.[878]

B. Periode UUD 1945 Proklamasi[879]

Seperti diketahui, UUD 1945 Proklamasi ini untuk pertama kalinya ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, atau sehari setelah pengucapan proklamasi. Dalam UUD 1945 ini pula, untuk pertama kalinya secara formal diperkenalkan gagasan kedaulatan rakyat bagi Negara Indonesia merdeka. UUD 1945 ini merupakan aturan pertama yang merekam berbagai gagasan kenegaraan sebagai *resultante*[880] dari para *founding fathers*[881] ketika negara ini dilahirkan.

---

[876] Bagir Manan *dk.* "Mewujudkan ...", dalam Bagir Manan *(ed.)*, Kedaulatan ..., *op.cit.*, hlm. 55.

[877] Istilah ini digunakan oleh Bagir Manan seperti dimuat sebagai judul tulisannya, DPR, ..., *Loc.cit.*

[878] Moh. Mahfud MD, Perdebatan ..., *op.cit.*, hlm. 35.

[879] Sebutan ini diberikan oleh Mr. Asaat, Hukum ..., *op.cit.*, hlm. 1.

[880] K.C. Wheare, Modern ..., *op.cit.*, hlm. 67.

[881] Di samping sebutan umum *"the founding fathers"* juga dikenal sebutan *"the founding peoples"*, dan *"the founding leaders"*. Penggunaan sebutan *founding peoples* dan *founding leaders* ini, untuk menggambarkan bahwa yang terlibat dalam kelahiran Indonesia merdeka adalah seluruh komponen bangsa tanpa kecuali, dengan fungsi dan peran masing-masing. Lihat Jimly Asshiddiqie, "Pengantar Ketua

Hampir seluruh *founding fathers* yang terlibat dalam penyusunan UUD 1945 ini menyetujui,[882] kedaulatan rakyat ditetapkan sebagai hal fundamental dalam ketatanegaraan Indonesia merdeka.[883] Hal itu lebih dikuatkan lagi dengan dianutnya ajaran kedaulatan rakyat di keempat UUD yang pernah berlaku.

Pilihan kedaulatan rakyat dengan bentuk pemerintahan republik, kemudian dirumuskan berurutan dalam Pasal 1 UUD 1945,[884] yang selengkapnya berbunyi:

(1) "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik."
(2) "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."

Dari ketentuan Pasal 1 ini, nampak bahwa untuk mewujudkan kedaulaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan, diperlukan adanya lembaga atau badan perwakilan, meski tidak dijelaskan dengan cara bagaimana badan perwakilan itu akan diisi, apakah diangkat, ditunjuk, atau mengikuti tata cara umum dipilih dalam suatu pemilihan.[885]

Seperti dijelaskan dalam uraian terdahulu, UUD 1945 memperkenalkan dua jenis BPR, yaitu MPR dan DPR untuk tingkat pusat, dan DPRD[886] untuk

---

Mahkamah Konstitusi" dalam *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. xiii dst.

[882] Persetujuan itu nampak dengan tidak ada satupun dari mereka yang terlibat sebagai perancang UUD dalam BPUPKI, mengomentari dan mempersoalkan keberadaan kedaulatan rakyat dalam UUD yang mereka susun. Misalnya ketika memilih bentuk pemerintahan antara republik atau monarkhi, dengan tegas Yamin menyatakan bahwa republiklah yang jauh lebih cocok bagi Indonesia. Republik adalah karakter dari kedaulatan rakyat. Lihat, Muhammad Yamin, Naskah ...,*op.cit.*, hlm.70-172, 184.

[883] Notonagoro, Pemboekaan ..., *op.cit.*. hlm. 15.

[884] Sejak rancangan UUD dibicarakan pada Sidang Panitia Perancang UUD 13 Juli 1945, rumusan republik dan kedaulatana rakyat, tetap pada Pasal 1 dengan dua ayat. Perubahan hanya mengenai pelaksana dari kedaulatan rakyat. Menurut rancangan, kedaulatan rakyat itu dilaksanakan sepenuhnya oleh Badan Perwakilan Rakyat, tapi menurut hasil penetapan 18 Agustus 1945, kedaulatan rakyat itu dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Lihat Muhammad Yamin, Naskah ..., *op.cit.*, hlm. 264 dan 414.

[885] Tidak ada satu pasal pun dalam UUD 1945 yang mengharuskan diselenggarakan pemilihan umum, kecuali mengatur susunan keanggotaan dari MPR dan DPR yang ditentukan "menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang". Lihat Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 19 ayat (1). Secara teori, pengisian atau pembentukan pemerintahan dapat dilakukan melalui dua cara: demokratis dan otokratis. Lihat Maurice Duverger, Teori ..., *op.cit.*, hlm. 12-13.

[886] Istilah DPRD untuk badan perwakilan daerah, senyatanya baru dijumpai dalam UU Nomor 69 tahun 1969, tentang Pemilihan Umum Anggota MPR, DPR, dan DPRD.

sebutan badan perwakilan di tingkat daerah.[887] MPR ditetapkan sebagai badan legislatif tertinggi dan DPR sebagai badan legislatif rendahan atau sehari-hari.[888]

Menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) tentang MPR, susunan keanggotaannya terdiri atas "anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah, dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang". Ketentuan ini senafas dengan Pasal 19 ayat (1) tentang DPR, yang susunannya juga "ditetapkan dengan undang-undang".[889] Konsekwensi dari ketentuan tersebut, maka kehadiran undang-undang dimaksud merupakan sebuah kewajiban untuk mengetahui bagaimana cara yang akan dan harus dilakukan dalam rangka membentuk BPR yang diinginkan tersebut.

Menurut konstruksi UUD 1945 yang berlaku saat itu, pembuatan undang-undang merupakan kekuasaan Presiden dengan persetujuan DPR. Konstruksi tersebut dijumpai dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD1945, yang berbunyi:

> "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Arti dari ketentuan di atas menyatakan bahwa bagaimana cara mengisi BPR, ditentukan oleh kehendak Presiden dan DPR yang dituangkan dalam undang-undang. Bahkan kalau dibaca secara lebih seksama dan kritis lagi, ketentuan Pasal 5 ayat (1) itu menegaskan kalau materi muatan suatu undang-

---

[887] Kalau di pusat BPR dilekatkan dengan sebutan kekuasaan legislatif, tapi di tingkat daerah tidak dijelaskan apakah sama sebagai badan legislatif daerah atau bukan. Hanya ditegasan keberadaan badan perwakilan di tingkat daerah semata-mata karena daerah itu akan bersifat otonom. Dikatakan "di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan". Lihat Penjelasan UUD 1945 Pasal 18 angka I.

[888] Usep Ranawidjaja, Hukum Tata ..., *op.cit.*, hlm. 94.

[889] Harun Al-Rasyid mengingatkan bangsa ini bahwa dalam UUD 1945 ada dijumpai ketentuan dengan bunyi "diatur dengan undang-undang" dan "diatur dalam undang-undang". Dua ketentuan itu mengandung maksud dan arti yang sangat berbeda. Untuk frasa pertama, mewajibkan membentuk undang-undang tersendiri. Sementara untuk frasa yang kedua tidak perlu, tapi cukup numpang dalam suatu undang-undang lain. Lihat Harun Al-Rasyid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*. Revisi Cetakan Pertama. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2003, hlm.

undang ditentukan dan sepenuhnya merupakan kehendak Presiden, hanya kehendak tersebut harus mendapat persetujuan DPR.

Karena itu, meskipun berdasarkan UUD 1945 DPR adalah badan legislatif, dalam praktiknya lebih bertindak sebagai stempel dari seluruh kehendak Presiden yang dinyatakan dalam undang-undang. Untuk itu, kalaupun hendak bertindak aktif dalam statusnya sebagai badan legislatif, pintu masuknya hanya melalui satu kemungkinan yaitu "hak amandemen"[890] sekaligus sebagai bentuk hak pengawasan DPR terhadap pemerintah. Melalui hak amandemen, DPR dapat ikut urun rembug menentukan substansi suatu undang-undang.

Berdasarkan mekanisme itu, maka bagaimana mengisi badan perwakilan, apakah akan dan harus dipilih secara langsung, dipilih secara bertingkat, atau diangkat, atau ditunjuk, bergantung pada bagaimana kehendak Presiden yang dituangkan dalam undang-undang. Inilah konstruksi UUD 1945 dalam mewujudkan kekuasaan legislatif, yang *mutatis mutandis* berlaku pula selama UUD 1945 berada di zaman Orde lama dan Orde Baru kemudian.[891]

Adapun selama periode pertama UUD 1945 ini berlaku yang tercatat sampai dengan tanggal 27 Desember 1949,[892] ternyata tugas-tugas kenegaraan utama itu dijalankan berdasarkan Aturan Peralihan UUD 1945, yang salah satunya dilaksanakan menurut ketentuan Pasal IV yang menentukan bahwa:

---

[890] Hak amandemen adalah hak DPR untuk mengubah rancangan undang-undang. Padahal menurut UUD 1945, DPR adalah badan legislatif yang memegang kendali dalam pembentukan undang-undang.

[891] Ini karena isi UUD 1945 Proklamasi dengan isi UUD 1945 yang berlaku pada masa Orla dan Orba adalah sama dan sebanding, tidak ada perbedaan sedikitpun. Perbedaan UUD 1945, baru terjadi sejak memasuki masa reformasi yakni setelah mengalami empat kali perubahan sejak perubahan pertama tahun 1999 s.d. perubahan keempat tahun 2002.

[892] Dalam hemat penulis, lebih tepat dinyatakan kalau UUD 1945 ini berlaku sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950, sesuai dengan faktanya sejak tanggal itulah UUD 1945 tidak ada lagi dalam percaturan ketatanegaraan Indonesia. Adapun sejak tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950, UUD 1945 tetap berlaku tapi tidak secara nasional, melainkan hanya berlaku sebagai UUD Negara Republik Indonesia Yogyakarta, sebagai salah satu negara bagian dalam RIS.

> "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, *segala kekuasaannya* dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional". (kursif penulis)

Berdasarkan ketentuan di atas, maka untuk mengadakan atau tidak mengadakan undang-undang apa pun, termasuk undang-undang mengenai cara mengisi keanggotaan MPR atau DPR, sepenuhnya bergantung kepada kehendak pembentuk UU, yaitu Presiden baik sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Pasal 4 ayat (1) maupun sebagai pemegang dan pelaksana kekuasaan membentuk undang-undang berdasarkan Pasal 5 ayat (1). Bahkan lebih dari itu, berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan ini, dalam waktu yang bersamaan Presiden adalah juga pelaksana kekuasaan MPR sebagaimana dimaksud UUD 1945.

Apabila keadaan itu dikembalikan pada fokus pembahasan tentang bagaimana cara mengisi keanggotaan BPR (MPR dan DPR khususnya) menurut UUD 1945, maka pada periode pertama dengan mekanisme yang diatur berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan, maka itu artinya seratus persen diserahkan kepada kehendak Presiden sendiri. Apakah mau diangkat, ditunjuk, dipilih, atau ditiadakan sama sekali, dapat saja dilakukan, asal Presiden menuangkannya dalam undang-undang.

Namun demikian, itu semua tidak terjadi karena ternyata Presiden tidak pernah membuat undang-undang tentang bagaimana cara mengisi dan mengadakan lembaga negara bernama MPR dan DPR itu. Bahkan perjalanan kenegaraan berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 ini, diketahui dijalankan Presiden dalam suasana pancaroba. Di antaranya kemerdekaan Indonesia yang baru saja dicapai, dihadapkan pada perseteruan dengan Belanda

yang kemudian dikenal sebagai masa Perang Kemerdekaan.[893] Akibatnya sudah dapat dipastikan, seluruh kaidah UUD 1945 termasuk kaidah Aturan Peralihan sendiri, tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya. Berbagai praktik ketatanegaraan yang tidak dikenal atau bahkan dapat dikategorikan bertentangan secara tekstual dengan UUD 1945,[894] terpaksa ditempuh semata-mata dalam rangka agar negara tetap dapat berjalan sesuai dengan tuntutan perkembangan yang ada. Praktik mengeluarkan maklumat misalnya, dijumpai dalam banyak peristiwa.[895] Salah satunya menyangkut eksistensi kelembagaan negara, DPR dan MPR itu sendiri, termasuk penetapan status badan legislatif yang dikeluarkan dengan Maklumat Wakil Presiden[896] Nomor X[897] tahun 1945 (tanggal 16 Oktober 1945).

Ini merupakan maklumat pertama yang isinya mengubah kedudukkan KNIP, dari semula semata-mata sebagai badan pembantu Presiden (Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 dan Keputusan PPKI tanggal 18 Agustus 1945),

---

[893] Dalam pandangan Abdul Haris Nasution ada sebelas episode masa-masa genting sejak dan pasca kemerdekaan ini, yang beliau abadikan dalam tulisannya berjudul, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, Disjarah AD dan Angkasa, Cetakan ke-2, Bandung, 1977.

[894] Usep Ranawijaja, Hukum Tata ..., *op.cit.*, hlm. 42-43.

[895] Dalam dokumen yang penulis miliki sekurang-kurangnya ditemukan 8 maklumat yang dikeluarkan selama antara tahun 1945-1949, yaitu: Makulumat Wakil Presiden Nomor X, 16 Oktober 1945, Maklumat Pemerintah 3 November 1945, Maklumat Pemerintah 14 November 1945, Maklumat Presiden Nomor 1 tahun 1946, Maklumat Presiden Nomor 2 tahun 1946, Maklumat Presiden Nomor 6 tahun 1946, Maklumat Presiden Nomor 2 tahun 1948, dan Maklumat Presiden Nomor 3 tahun 1948. Setelah itu tidak ada lagi maklumat yang berisi peraturan, melainkan langsung dikeluarkan dalam bentuk peraturan resmi, khususnya berbentuk undang-undang. Sementara yang bersifat pemberitahuan, dikeluarkan dalam bentuk Pengumuman Pemerintah.

[896] Dinamakan Maklumat Wakil Presiden, karena yang mengeluarkannya Wakil Presiden Moh. Hatta atas nama Presiden. Oleh karena itulah, menurut A.G. Pringgodigdo semestinya maklumat itu tetap bernama Maklumat Presiden. Tetapi karena waktu itu belum ada kepastian istilah-istilah mengenai peraturan perundang-undangan negara, maka dipakailah istilah Maklumat. Lihat A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensiil Menjadi Kabinet Parlementer*, Universitas Gajahmada, Yogyakarta, 1969, hlm. 27-28. Lihat pula M. Syafi'i Anwar (*ed.*), *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat, 75 tahun Prof. Miriam Budiardjo*, Ummat-Mizan, Bandung, 1998, hlm. 135.

[897] Dalam catatan sejarah, tidak ditemukan keterangan apakah Maklumat ini Nomor X atau Nomor sepuluh Romawi. Namun menurut Joeniarto, nomor itu harus dibaca "iks" bukan angka sepuluh Romawi. R. Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, Catatan kaki Nomor 17, hlm. 49. Selanjutnya, lihat pula Berita Republik Indonesia No. 1 Tahun 2, hlm. 10, kolom 3.

menjadi badan yang secara mandiri diserahi dan menjalankan kekuasaan legislatif DPR yang bersifat nasional, di samping ikut melaksanakan sebagian kekuasaan MPR sepanjang mengenai penetapkan GBHN.[898]

Apabila ketentuan maklumat di atas dikembalikan kepada UUD 1945, nampak sejenis undang-undang organik yang kekuatan hukumnya sama dengan undang-undang.[899] Hal itu dilihat dari isinya yang memuat ketentuan salah satunya memberikan kekuasaan orisinil kenegaraan kepada KNIP sebagai DPR, dan sebagian tertentu sebagai MPR sepanjang menyangkut menetapkan GBHN.[900] Menurut UUD 1945, hal yang berkaitan dengan susunan dan kekuasaan DPR dan MPR ditentukan dengan UU. Sebaliknya, seandainya maklumat dikeluarkan karena keadaan emergensi atau darurat, mekanisme hukum yang dikenal dalam

---

[898] Bagir Manan, DPR, ..., *op.cit.*, hlm. 9. Sementara menurut Moh. Mahfud M.D, perubahan melalui praktik ketatanegaraan ini, tidak sekali-kali dimaksudkan bahwa KNIP sebagai pengganti DPR dan MPR, melainkan sekedar mengubah status dari hanya sekedar pembantu Presiden. Lihat Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 35. Selanjutnya, perubahan semacam ini merupakan praktik yang lazim terjadi dalam kehidupan politik ketatanegaraan. Lihat A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga UUD Dalam Teori dan Praktek*, Pembangunan, Jakarta, 1956. hlm. 15. Sementara menurut A.G. Pringgodigdo, perubahan itu meskipun terjadi dalam praktik, tapi tidak sepenuhnya tepat, sebab yang terjadi adalah kesengajaan berdasarkan Pasal 37 UUD 1945. Lihat dalam *op.cit.*, hlm. 68-69.

[899] Pemuatan sesuatu hal harus diatur dengan undang-undang meliputi: perintah UUD 1945 yang sebelum perubahan, ada 16 materi muatan. Lihat Bagir Manan, Dasar-dasar ..., *op.cit.*, hlm. 37-38. Sememtara setelah perubahan menjadi ada 37 urusan yang memerlukan pengaturan undang-undang dengan rincian penyebutan sebagai berikut: "23 urusan **diatur dengan** undang-undang; 11 urusan **diatur dalam** undang-undang; 1 urusan **diatur berdasarkan** undang-undang; dan 2 urusan **ditetapkan dengan** undang-undang. Makna frasa-frasa itu, selanjutnya lihat catatan kaki, *supra* No. 691hlm. 276. Adapun penentuan suatu materi muatan diatur dalam atau diatur dengan undang-undang, menurut Jimly Asshiddiqie hanya dilakukan dalam rangka pencabutan atau perubahan atau melaksanakan perintah undang-undang terdahulu, penetapan Perpu, pengesahan perjanjian Internasional, pembebanan pajak dan pemungutan memaksa, pembebanan sanksi pidana, penyidikan, dan penjatuhan vonis. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, KONpress, Jakarta, Cetakan Pertama, 2006, hlm. 213 dst. Selain berdasarkan doktrin di atas, pemuatan suatu materi dalam atau dengan unrng-undang juga karena menyangkut hak-hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara, serta pembagian kekuasaan negara, wilayah dan pembagian daerah, kewarganegaraan dan kependudukan, keuangan negara. Lihat UU Nomor 12 tahun 2011, Pasal 10 ayat (1).

[900] Umumnya dari setiap UU Organik, memuat ketentuan tentang pemberian kekuasaan-kekuasaan asli atau original kepada sebuah lembaga negara. Hal seperti itu juga nampak dari Maklumat Wakil Presiden Nomor X, yang secara tegas menyatakan kepada KNIP diserahi kekuasaan legislatif. Ini artinya KNIP ditetapkan sebagai badan sekaligus menjalankan kekuasaan legislatif. Badan dan kekuasaan legislatif itu, merupakan salah satu kekuasaan orisinal yang bersifat kenegaraan. Karena itulah, maklumat ini disejajarkan dengan undang-undang, karena daya jangkau pengaturannya menyangkut kelembagaan negara.

UUD 1945 adalah berbentuk Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang (disingkat Perpu), sebagaimana diatur dalam Pasal 22.

Penyimpangan tekstual dengan sebutan maklumat yang setara dengan UU atau Perpu dalam keadaan mendesak itu, merupakan praktik yang dapat diterima sebagai suatu kelaziman dalam kehidupan ketatanegaraan, yang dikenal dengan sebutan konvensi ketatanegaraan atau ketentuan-ketentuan *(rules)* yang lahir dan tumbuh dalam praktik ketatanegaraan.[901] Konvensi merupakan subsistem hukum yang bersifat *conditio sine quanon*, melakat dan hadir dalam setiap sistem ketatanegaraan di mana pun.[902]

Sebagai akibat perubahan status KNIP dengan konvensi ini, membawa konsekwensi terhadap cara-cara melaksanakan kekuasaan legislatif menurut UUD 1945.[903] Sejak Maklumat Wakil Presiden X 16 Oktober 1945, kewenangan membuat UU menjadi sepenuhnya beralih kepada KNIP sebagai cikal bakal DPR atau parlemen[904] dalam struktur ketatanegaraan Indonesia sampai sekarang.[905]

Sebagai badan legislatif dan kewenanganya, KNIP kemudian berhasil melahirkan UU Nomor 27 Tahun 1948 yang kemudian diubah dan disempurnakan

---

[901] Bagir Manan, Konvensi ..., *op.cit.*, hlm. vii.

[902] *Ibid*, hlm. viii.

[903] Menurut hemat penulis, apabila isi Maklumat itu menentukan kepada KNIP *diserahi kekuasaan legislatif*, berarti pembuatan UU sepenuhnya ada pada KNIP, terlepas apakah KNIP menjadi DPR atau tidak. Artinya pula telah mengubah ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, sehingga Presiden hanya mengesahkan saja. Dari praktik ini, sedikit banyak menunjukkan telah terjadi praktik pemisahan kekuasaan negara antara legislatif dengan eksekutif.

[904] Istilah parlemen merupakan keumuman untuk menyebut badan legislatif. Terhadap hal ini baik John Locke maupun Montesquieu sebagai orang yang mula-mula menggagas dan mengembangkan teori pemisahan kekuasaan, mengartikan parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang. Tidak pernah diartikan lebih luas, membuat peraturan perundang-undangan. Itulah yang kemudian oleh Usep Ranawijaya dinyatakan bahwa produk undang-undang diartikan sebagai jenis aturan harian, dan badan legislatif pembentuknya sebagai badan perwakilan sehari-hari. Usep Ranawijaya, *Loc.cit.*

[905] Undang-undang pertama yang dihasilkan KNIP setelah menjadi badan legislatif berdasarkan maklumat Wakil Nomor X ini adalah UU Nomor 1 tahun 1945, 23 Nopember 1945 tentang Peratuan mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Lihat Efriza *dk.*, Parlemen Indonesia ..., *op.cit.*, hlm.14.

dengan UU Nomor 12 tahun 1949 tentang pemilu, susunan anggota DPR, penentuan daerah pemilihan, asas pemilihan, dan penghitungan hasil pemilihan. Hal menarik dari undang-undang ini adalah mengamanatkan bahwa pemilu yang akan dilaksanakan akan bersifat bertingkat atau tidak langsung, dengan alasan bahwa mayoritas warganegara Indonesia pada waktu itu masih buta huruf, sehingga kalau pemilihannya langsung, dikhawatirkan akan banyak menimbulkan distorsi.[906] Namun demikian, undang-undang ini pun tidak sempat terlaksana sebagai akibat situasi dan keadaan negara yang tidak memungkinkan sebagaimana digambarkan dalam uraian di atas.

C. Periode Konstitusi RIS (K.RIS) 1949[907]

Periode ini dimulai sejak tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950. Pada periode ini, Indonesia memasuki babak baru ketatanegaraan menjadi sebuah negara serikat. Perubahan ke bentuk serikat ini, juga tidak lepas dari keadaan pancaroba seperti dijelaskan dalam sub bagian lalu. Berbagai episode perang kemerdekaan, secara politis telah "memaksa" para pejuang kemerdekaan untuk berpaling muka dari cita-cita awal mendirikan negara Indonesia merdeka berbentuk kesatuan.

RIS ini sendiri merupakan produk dari perjanjian *Ronde Tofel Conferentie* atau KMB yang diselenggarakan antara tanggal 23-29 Agustus 1948,[908] atau

---

[906] **http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42**, diunduh pada tanggal 19 Desember 2012.

[907] Mesti istilah resminya kalau disingkat menjadi K.RIS 1949, tapi dalam tulisan ini penulis akan menggunakan sebutan UUD RIS 1949, dengan alasan istilah konstitusi dalam bahasa Indonesia akan meliputi kaidah konstitusi yang tertulis dan yang tidak tertulis. Sementara yang ada dalam K.RIS 1949 adalah keseluruhan kaidah konstitusi yang tertulis saja. Karena itu lebih tepat digunakan sebutan UUD RIS 1949. Karena itu, dalam tulisan ini sewaktu-waktu akan ditulis UUD RIS 1949 dan K.RIS 1949 secara silih berganti dengan maksud yang sama, yaitu nama resmi dengan singkatan K.RIS 1949.

perjanjian keempat setelah Linggarjati, Renvile, dan Roem-Royen. Ketiga perjanjian yang disebut terakhir ini, isi pokoknya adalah kesepakatan untuk sesegera mungkin mengakhiri konflik Indonesia-Belanda dengan cara-cara yang disetujui kedua belah pihak. Tapi dalam kenyataan, ketiga perjanjian ini tidak ada yang terwujud. Semuanya gagal dan buntu di tengah jalan, karena Belanda yang selalu tidak konsisten dengan isi perjanjian.

Keadaan ini memaksa para pejuang Indonesia makin saling membahu dan memilih jalan perang dengan semboyan berjuang dan berperang tanpa henti sampai titik darah penghabisan.[909] Kemerdekaan adalah harga mati. Karena itu, cara apapun akan senantiasa dipilih dan dilayani, meski persenjataan untuk melawan persenjataan modern Belanda hanya dengan bambu runcing. Tapi karena dorongan semangat kemerdekaan yang membara, disertai dengan keyakinan penuh akan keterlibatan Allah[910] dalam memperjuangkan kemerdekaan, terbukti bambu runcing pun mampu dan sanggup mengusir Belanda dengan persenjataan modern berupa tank dan meriamnya dari tanah air Indonesia, meski harus mengorbankan banyak nyawa para pejuang, termasuk pilihan bentuk negara menjadi serikat.[911]

---

[908] Efriza *dk.*, Parlemen Indonesia ..., *op.cit.*, hlm.16.

[909] Salah satu semboyan dan menjadi pemicu semangat para pejuang kemerdekaan Indonesia di samping semboyan lainnya, seperti "Merdeka atau Mati", "sekali merdeka tetap merdeka".

[910] Keyakinan itu berupa rasa syukur dengan seluruh keikhlasan dan ketulusan hati para pejuang kemerdekaan, mereka rumuskan dalam Alinea Ketiga Pembukaan UUD 1945 dan Alinea Ketiga Pembukaan UUDS 1950.

[911] Menurut Moh. Tolchah Mansoer, persetujuan KMB yang berbuah bentuk negara menjadi serikat, adalah anak tangga untuk mencapai pembulatan cita-cita rakyat Indonesia sesuai proklamasi kemerdekaan. Lihat Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia,* Pradnya Paramita, Jakarta, 1977, hlm. 49. Selanjutnya bentuk serikat atau federasi dipilih pada waktu itu, sekedar "siasat" untuk mencapai cita-cita bentuk negara kesatuan. Lihat J.C.T. Simorangkir, *Penetapan UUD Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia,* Gunung Agung, Jakarta, 1984, hlm. 36.

Selama periode RIS dengan usia yang sangat pendek sekitar 7 bulan 20 hari, memang tidak berhasil membuat UU terkait dengan bagaimana cara mewujudkan kedaulatan rakyat melalui pemilu untuk mengisi keanggotaan BPR yang ada.[912] Artinya mengenai pembentukan, susunan, dan cara mengisi keanggotaan BPR RIS, berlaku ketentuan dalam aturan peralihan.[913] Meski demikian, pemilihan umum ini pun tidak dapat terlaksana. Semuanya terjadi karena sejak RIS resmi terbentuk, kinerja pemerintah disibukan bukan untuk menjalankan roda pemerintahan menurut K.RIS 1949, melainkan lebih fokus pada upaya menyamakan persepsi bahwa kembali ke bentuk negara kesatuan, adalah pilihan yang tidak dapat ditunda.[914]

Akibatnya, dari sekitar 7 negara bagian yang ada dan 9 satuan pemerintahan yang tegak berdiri sendiri menurut Pasal 2 huruf a dan huruf b K.RIS 1949, secara sepakat semuanya menghendaki untuk segera kembali ke bentuk negara kesatuan. Sampai akhirnya negara bagian RIS yang tetap bertahan selama usianya di atas, hanya 3 negara bagian yaitu: Negara Bagian RI Yogyakarta, Negara Bagian Indonesia Timur, dan Negara Bagian Sumatera Timur.[915]

---

[912] Berdasarkan ketentuan Pasal 111 ayat (1) K. RIS 1949, anggota-anggota DPR itu harus dipilih secara bebas, rahasia, dan dipilih secara umum. Pemilu sendiri harus dilaksankan dalam waktu 1 (satu) tahun sejak beraku K.RIS 1949.

[913] Meski demikian, UU Nomor 27 tahun 1948 Jo. UU Nomor 12 tahun 1949 dinyatakan berlaku dengan kelaziman catatan, yakni tidak bertentangan atau belum diadakan yang baru menurut UUD RIS yang ada. Prinsip ini diatur secara tegas dalam Ketentuan Peralihan Pasal 192 dan Pasal 193, dan Pasal 196 UUD RIS 1949.

[914] Salah satu hal dan yang pokok, adalah gejolak rakyat daerah dan rakyat negara bagian yang beramai-ramai menggabungkan diri baik dengan RIS maupun Negara Bagian RI. Ini menggambarkan sistuasi negara dalam keadaanbahaya dan sekaligus menunjukkan bahwa UUD/K.RIS RIS 1949 telah kehilangan wibawa sebagai konstitusi negara.

[915] Dikatakan "Di sini rakyat bergolak, menolak federalisme. Dengan segala jalan mereka memperjuangkan bubarnya Negara Serikat". Moh. Tolchah Mansoer, Pembahasan ..., *loc.cit.*

Oleh sebagian besar pejuang kemerdekaan, keadaan ini dipandang sebagai bukti nyata bahwa K.RIS 1949 telah kehilangan wibawa sebagai UUD dan tidak dapat dipertahankan dengan alasan apa pun, dan mendesak untuk dalam waktu yang sesegera mungkin, kembali ke bentuk negara kesatuan sesuai dengan cita-cita proklamasi.

Akhirnya, berdasarkan Persetujuan 19 Mei 1950 yang dicapai antara pemerintah RIS yang sekaligus bertindak sebagai kuasa dari dua negara bagian yang tersisa dengan Negara Bagian Republik Indonesia, menyepakati bahwa paling lambat tanggal 17 Agustus 1950,[916] RIS harus sudah kembali ke bentuk negara kesatuan.

Untuk menyiapkan UUD bagi negara kesatuan ini, ditempuh mekanisme yang diatur dalam ketentuan Pasal 190 K.RIS 1949, yang menyatakan bahwa: "K.RIS 1949 ini dapat diubah dengan UU Federal". Akhirnya, dengan UU Federal Nomor 7 Tahun 1950, K.RIS 1949 resmi diubah menjadi UUD Sementara yang kemudian dikenal dengan sebutan dan disingkat UUDS 1950.[917]

Di balik perubahan K.RIS 1949 menjadi UUDS 1950, sebetulnya menyimpan satu hal yang perlu mendapat perhatian tersendiri menyangkut konsep kedaulatan rakyat dalam Negara RIS tahun 1949, yang ternyata juga bersumber pada dasar negara Pancasila[918] sebagaimana dirumuskan dalam Alinea Ketiga Pembukaan K.RIS 1949, meski tidak sama dengan yang dimaksud rumusan sila-sila Pancasila yang berlaku atau yang dikategorikan otentik.[919]

---

[916] *Ibid*, hlm. 54.

[917] Lihat Pasal I, UU Nomor 7 tahun 1950.

[918] Lihat Dardji Darmodihardjo dkk., Santiaji ..., *op.cit.*, hlm. 33.

[919] *Ibidem*. Selanjutnya perhatikan pendapat Nugroho Notosusanto, bahwa rumusan Pancasila yang otentik itu hanya ada satu yaitu yang dimuat dalam Pembukaan UUD 1945 yang disahkan bersama dengan

Kenyataan ini menunjukan bahwa sistem nilai Pancasila yang di dalamnya mengandung muatan ajaran kedaulatan rakyat dan demokrasi, merupakan sistem nilai yang menerima dan dapat diterima, baik dalam bentuk negara kesatuan maupun negara serikat. Karena itu, kategori rumusan sila-sila Pancasila yang otentik menjadi bias, sebab dalam negara RIS sebagai negara yang berdaulat pada waktu itu pun berdasarkan Pancasila. Itu hendak menegaskan kalau politik negara RIS tidak berbeda dengan negara kesatuan Republik Indonesia Proklamasi, yang menempatkan kedaulatan ada pada rakyat, hanya berbeda dari sisi pelaksananya yaitu dalam RIS adalah Pemerintah, DPR, dan Senat.[920]

Apabila ditelaah secara lebih seksama, sebetulnya K.RIS 1949 telah meletakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang jauh lebih jelas, lebih progresif, dan bahkan lebih konstitutif, sejalan dengan rumusan bentuk dan kekuasaan kedaulatan negara yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (1), yang berbunyi:

> "Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat yalah suatu *negara hukum yang demokrasi* dan berbentuk federasi" (kursif penulis).

Sebutan negara hukum yang demokrasi, menunjukkan kedaulatan rakyat dalam RIS tidak asal dijalankan, melainkan akan dan harus diwujudkan dalam hukum yang dibentuk melalui cara-cara demokrasi sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2). Prinsip dalam ketentuan di atas lebih konstitutif (memiliki sifat memaksa atau imperatif), jika dibandingkan dengan yang diatur dalam UUD

UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945. Di luar itu, semua rumusan Pancasila adalah tidak otentik, termasuk tentunya yang dimuat dalam Pembukaan UUD RIS 1949 dan Pembukaan UUDS 1950. Untuk jelasnya lihat dalam Nugroho Notosusanto, *Naskah Proklamasi Yang Otentik dan Rumusan Pancasila Yang Otentik*, Balai Pustaka, Jakarta, Cetakan kedua, 1979, hlm. 12.

[920] Lihat Pasal 1 ayat (2) K. RIS 1949. Meski dalam ketentuan itu hanya disebutkan pelaku kedaulatan yang disebut "kekuasaan berkedaulatan" tanpa menyebut kata rakyat, tapi tidak dapat dibantah kalau kekuasaan berkedaulatan itu berkaitan erat dengan ketentuan ayat (1) yang menyatakan sebagai "negara hukum yang demokrasi". Prinsip demokrasi adalah prinsip kerakyatan sebagaimana dimaksud dalam Mukaddimah UUD RIS 1949 Alinea ketiga. Artinya kedaulatan dalam RIS pun adalah berada dan milik rakyat, yang pelaksanaanya dilakukan oleh DPR dan Senat.

1945, yang justeru dijumpainya dalam penjelasan[921] yang dari sisi teori peraturan perundang-undangan, penjelasan itu tidak memiliki sifat normatif dengan kekuatan mengikat sebagai kaidah hukum.[922] Keseluruhan gagasan yang dituliskan dalam Pasal 1 ayat (1) di atas, pada akhirnya tidak pernah terwujud dengan pendeknya usia yang dijalani.

Karena itu, dalam menentukan DPR sebagai badan negara dengan segala kewenangannya menyangkut berbagai peraturan yang ada dalam RIS, harus diadakan menurut cara dan mekanisme demokrasi,[923] dan untuk memenuhi kebutuhan itu maka DPR sebagai kelanjutan dari KNIP di masa UUD 1945, tetap dinyatakan berlaku. Begitu pula menyangkut peraturan yang harus ada, K.RIS 1949 menyatakan tetap berlaku peraturan yang ada di masa UUD 1945, berdasarkan ketentuan peralihan Pasal 191 ayat (3).

Dasar-dasar konstitusional menyangkut pengertian dan mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dicita-citakan dalam K.RIS 1949, tidak pernah terlaksana terutama karena singkatnya usia RIS. Namun begitu, yang pasti apa-apa yang diletakan dasar-dasarnya dalam K.RIS 1949, pada akhirnya menjadi bagian dari materi muatan UUDS 1950 yang kemudian menemukan bentuknya ketika untuk pertama kalinya sejak merdeka, Indonesia mampu melaksanakan pemilu pertama pada tahun 1955, yang disebut-sebut sebagai pemilu

---

[921] Penjelasan UUD 1945 itu sama dengan penjelasan dalam undang-undang pada umumnya. Ia merupakan tafsir otentik, yang tidak lepas dari nuansa kepentingan pembentukannya pada saat UUD itu ditetapkan. Bahkan untuk Penjelasan UUD 1945, sepenuhnya merupakan pikiran dari seorang Soepomo yang disusun dan disistematisasi selama dan dari perjalanan panjang sidang-sidang BPUPKI yang diadakan.

[922] Bagir Manan, Teori ..., *op.cit.*, hlm. 28.

[923] Gagasan yang serba demokratis dalam K.RIS, nampak dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Republik Indonesia Serikat adalah sebuah negara hukum yang demokratis". Rumusan ini salah satunya harus diwujudkan dalam rangka mengisi anggota DPR, melalui pemilu yang cara-caranya demokratis.

terdemokratis dari seluruh pelaksanaan pemilu Indonesia yang terlaksana sampai hari ini.[924]

D. Periode UUD Sementara 1950

Dalam sejarahnya, UUDS 1950 ini berlaku sejak 17 Agustus 1950 sampai dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Seperti disinggung dalam bagian lalu, materi muatan UUDS 1950 ini, tidak lain adalah materi K.RIS 1949 yang telah diubah sedemikian rupa, dengan menghapuskan sifat-sifat federalisitik dan mengubahnya menjadi berkarakter kesatuan.[925] Karena itu, apa yang ada dalam UUD RIS 1949 juga ada dalam UUDS 1950, termasuk pengertian dan mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat yang menghendaki diwujudkan melalui konsep negara hukum yang demokratis. Gagasan ini, secara normatif dan konstitutif dijumpai dalam ketentuan Pasal 1 yang berbunyi:

> "1. Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan".
> 2. Kedaulatan Republik Indonesia adalah di tangan Rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat".

Rumusan dalam pasal di atas, menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat itu akan diwujudkan melalui konsep negara hukum dan dilakukan dengan cara-cara demokratis dalam bentuk negara kesatuan. Gagasan ini merupakan cita-cita luhur bangsa ini memerdekakan Indonesia. Artinya, dalam keadaan apapun, gagasan

---

[924] Bunyamin Alamsyah, PEMILU ..., *op.cit.*, hlm. 41.

[925] Untuk hal ini, selanjutnya baca angka 1 dan angka 3, Naskah Persetujuan 19 Mei 1950 antara Pemerintah RI dan Pemerintah RIS dalam rangka kembali ke negara kesatuan. Untuk merealisasikan persetujuan ini dan sesuai dengan ketentuan Pasal 190 ayat (1) UUD RIS 1949, dikeluarkan UU Federal Nomor 7 tahun 1950 LN Nomor 56 tahun 1950, yang secara resmi telah mengubah UUD RIS 1949 menjadi UUD Sementara tahun 1950.

dan ide dasar itu, merupakan tiga serangkai konsepsi kenegaraan Indonesia yang tidak diberikan ruang untuk dilakukan tawar menawar.[926]

Kalau di kedua UUD terdahulu –UUD 1945 Proklamasi dan K.RIS 1949– gagasan ketiga serangkai itu tidak dapat diwujudkan karena berbagai sebab, maka dalam UUDS 1950, hal itu menemukan bentuknya dalam pemilu yang terlaksana dengan baik, bahkan terbaik dari seluruh pemilu yang pernah ada.[927]

Gagasan itu diawali dengan dibentuk UU Nomor 7 Tahun 1953 yang disahkan pada tanggal 4 April 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. UU ini dilahirkan dalam usia tepat satu tahun pemerintahan Kabinet Wilopo, Kabinet Republik Indonesia Kesatuan Ketiga,[928] memerintah sejak tanggal 3 April 1952 sampai dengan tanggal 30 Juli 1953.[929]

Bersandar pada UU Nomor 7 tahun 1953 ini, pada tahun 1955 diselenggarakan dua kali pemilihan umum, yaitu: ***pertama***, pada tanggal 29 September 1955 pemilu untuk memilih anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat; dan ***kedua***, pada tanggal 15 Desember 1955 pemilu untuk memilih anggota-anggoka Konstituante (Sidang Pembuat UUD) sebagaimana dimanatkan

---

[926] Di era reformasi sekarang, hal-hal yang secara esensial berkaitan dengan penyelenggaraan politik negara dan pemerintahan, harus senantiasa didasarkan pada cita-cita kedaulatan rakyat, demokratis, dan negara hukum. Bagir Manan, Teori ..., *op.cit.*, hlm. 244 dst.

[927] Sejumlah pendapat masyarakat menyatakan kalau penyelenggaraan pemilu tahun 1955 itu pemilu terdemokratis dari seluruh pemilihan umum yang terlaksana di Indonesia. Demokratisnya pemilu 1955 itu tidak hanya menurut pendapat masyarakat bangsa Indonesia yang mengalami dan merasakannya, tapi juga diakui oleh kalangan masyarakat luar negeri. Banyak negara di dunia memberikan apresiasi yang membanggakan. Itu semua karena UU Nomor 7 tahun 1953 sangat reponsif dan populistik, meski tidak dibuat oleh mereka yang sudah dipilih atas nama kedaulatan rakyat. Sebaliknya justeru UU ini disiapkan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang sedang dibangun. **http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_Umum_Anggota_DPR_dan_Konstituante_Indonesia_1955**, diunduh 20 Januari 2008. Selanjutnya lihat juga uraian Bunyamin Alamsyah, PEMILU ..., *Loc.cit.*

[928] Dua kabinet kesatuan sebelumnya adalah: Kabinet Sukiman, memerintah sejak tanggal 27 April 1951 s.d. 3 April 1952; dan Kabinet Natsir yang memerintah sejak tanggal 6 September 1950 s.d. 27 April 1951. Mashuri Maschab, *Kekuasaan Eksekutif di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, Edisi Pertama, 1983, hlm. 46 dst.

[929] *Ibid*, h lm. 49-50.

oleh Pasal 134 UUD Sementara 1950.[930] Pemilu pertama dalam sejarah ketatanegaraan dan politik Indonesia ini, diselengarakan dengan sistem banyak partai yang jumlahnya mencapai 29-an partai politik nasional, dan lebih dari seratus daftar kumpulan, dan satu calon perseorangan.[931]

Berdasarkan UU pemilu tersebut, setiap peserta pemilu dijamin untuk mendapatkan wakil di parlemen sekurang-kurangnya 1 wakil, termasuk untuk golongan minoritas China, Eropa, dan Arab mendapatkan jatah wakil 9, 6, dan 3,[932] ditambah wakil berdasarkan perolehan suara dari pemilu, dengan perhitungan setiap 300.000 pemilih, mendapatkan 1 wakil.[933] Akibatnya, sebagai kelaziman sistem banyak partai ditambah dengan jaminan UU di atas, maka tidak ada satu pun partai politik yang memperoleh suara mayoritas. Namun ada satu hal yang mengejutkan dari pemilu 1955 ini, karena kemudian melahirkan empat partai besar yang menguasasi suara mayoritas yang relatif berimbang di parlemen, yaitu: Masyumi, PNI, NU, dan PKI. Masyumi yang mengklaim sebagai memiliki

---

[930] Isi Pasal 134 UUDS 1950 itu adalah: "Konstituante (Sidang Pembuat Undang-undang Dasar) bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-undang Dasar Republik Indonesia yang *akan menggantikan* Undang-undang Dasar Sementara ini" (kursif-penulis). Dari ketentuan ini, jelas sekali kalau pemilu untuk memilih anggota Konstituante yang tujuannya hanya satu, membuat UUD baru untuk mengganti UUDS 1950 dan bersifat tetap. Untuk hal ini, selanjutnya baca uraian dan panadangan J.C.T. Simorangkir, Penetapan ..., *op.cit.*, hlm. 85 dst., meski tidak ada catatan waktu yang pasti, sampai kapan tugas itu harus diselesaikan.

[931] Salah satu dan satu-satunya calon perseorangan yang ikut berkompetisi dalam Pemilu 1955 dan terpilih menjadi anggota DPR adalah R. Soedjono Prawirisoedarso dengan perolehan suara 53.306. Menurut Pasal 56 UUDS 1950, harga satu kursi DPR adalah 300.000 penduduk warga Negara Indonesia. Rendahnya perolehan suara calon perseorangan ini, karena masyarakat menganggap bahwa partai politiklah yang masih menyuarakan kepentingan rakyat banyak. Bunyamin Alamsyah, PEMILU ..., *op.cit.*, hlm.53. Lebih lanjut, lihat uraian dalam, **http://www.kpu. go.id/index.php? option=com_content&task=view&id=42,** diunduh tanggal 19 Desember 2010.

[932] Sebagai pelaksanaan dari UUDS 1950, UU ini juga mempertahankan posisi kelompok minoritas, khususnya Cina, India, dan Arab yang telah dijamin oleh UUDS 1950, untuk memperoleh wakil dalam parlemen melalui pemilu sekurang-kurangnya 9, 6, dan 3 wakil. Dalam hal hasil pemilu tidak mencapai angka-angka tersebut, kekurangannya dilakukan dengan pengangkatan oleh Pemerintah. Lihat UUD Sementara 1950, Pasal 58. Lihat juga **http://id. wikipedia.org/wiki/Pemilihan Umum Anggota DPR dan Konstituante Indonesia 1955**, diunduh pada 20 Januari 2009.

[933] Lihat ketentuan Pasal 33 UU Nomor 7 tahun 1953.

pengikut sebanyak 40 juta,[934] jika dibandingkan dengan jumlah rakyat yang telah memberikan suara sekitar 91,45% dari sekitar 43.104.464 juta lebih,[935] dalam kenyataannya tidak terbukti. Masyumi hanya mengantongi 60 kursi, dari 257 kursi yang diperebutkan di parlemen, disusul kemudian oleh PNI (58), NU (47), dan PKI (32). Sementara sisa 60 kursi lainnya tersebar di antara 28-an partai politik dan calon perseorangan,[936] yang sebaran selengkapnya sebagai berikut:[937]

Tabel 3 Hasil Pemilu tahun 1955

No.	Nama Partai	Jumlah
1.	Masyumi	60 kursi/anggota
2.	PNI	58 kursi/anggota
3.	NU	47 kursi/anggota
4.	PKI anggota	32 kursi/anggota
5.	Fron Nasional Progresif: Gabungan Baperki, Permai, Acoma, Murba, PKN, Grinda, PIR Wongsonegoro, Perorangan R. Soedjono Prawiro Soedardjo, Pendukung Proklamasi Gabungan IPKI, Partai Buruh, PRI, dan PRD	11 kursi/anggota
6.	Parkindo	9 kursi/anggota
7.	PSII	8 kursi/anggota
8.	Partai Kaholik bergabung dengan wakil Persatuan Daya	8 kursi/anggota
9.	Fraksi Pembangunan yang dicalonkan PKI	7 kursi/anggota
10.	PSI	5 kursi/anggota
11.	Perti	4 kursi/anggota
12.	Gerakan Pembela Pancasila	2 kursi/anggota
13.	Persatuan Pegawai Polisi	2 kursi/anggota
14.	Perorangan AKUI	1 kursi/anggota
15.	PIR Hazairin	1 kursi/anggota
16.	PPII 1 anggota Persatuan (Wakil Irian Barat)	3 kursi/anggota
17.	Tidak berpartai	2 kursi/anggota

Sumber: Sekretariat DPR-RI, *Perjalanan Seperempat Abad DPR.*

[934] Ahmad Syafii Maarif, Islam dan ..., *op.cit.*, hlm.122

[935] Dalam catatan Mohamad Roem, jumlah penduduk Indonesia pada Bulan Juli 1955, adalah 77.787.897 jiwa. Lihat dalam Mohamad Roem, *Tinjauan Pemilihan Umum I & II Dari Sudut Hukum*, Documenta, Surabaya, 1971, hlm. 9.

[936] Selain kelaziman diikuti partai politik, pemilu 1955 juga diikuti oleh calon perseorangan di antaranya adalah R. Soedjono Prawirosoedarso dengan perolehan suara 53.306, dan mendapatkan jatah wakil 1 orang, yaitu dirinya sendiri. Sementara harga normal satu kursi wakil yang berlaku adalah 300.000 pemilih.

[937] Ahmad Syafii Maarif, Islam dan ...., *loc.cit.*.

Akibat tidak adanya partai mayoritas, memang kebijakan pemerintahan ditempuh dengan cara koalisi di antara partai politik peserta pemilu yang memperoleh suara di DPR. Ini demikian, karena memang pemerintahan koalisi merupakan sebuah kelaziman dipraktikan di negara dengan sistem pemerintahan parlementer,[938] meski tidak berbarengan dengan sistem dua partai.[939] Koalisi ini harus ditempuh karena tidak mungkin tidak ada pemerintahan atas alasan tidak ada partai mayoritas pemenang pemilu.

Ada catatan penting dalam pembentukan pemerintahan pada tahun 1955 ini, yakni koalisi tidak hanya karena dukungan sistem pemerintahan parlementer dan kenyataan banyak partai, tapi ternyata kedewasaan dalam menjalankan politik lebih nampak. Koalisi tidak semata-mata karena alasan pokok membentuk pemerintahan, tapi kemandirian partai politik koalisilah yang jadi ukurannya. Perseteruan politik dan ideologi di antara partai koalisi, tidak menyebabkan pemerintahan berjalan kisruh, karena mereka semua sadar bahwa yang dibangun adalah pemerintahan negara dan bukan pemerintahan partai politik dari partai peserta koalisi. Karena itu tidak pernah terdengar sebutan "koalisi berantakan", sebagai sindiran yang bernada menyudutkan ketika ada partai koalisi yang berbeda pendirian dengan partai mayoritas sebagai *"the rulling party"*, yang kebetulan dipercaya untuk memerintah. Dan sindiran ini pun terjadi dalam

[938] Dalam sistem pemerintahan parlementer, umumnya pemerintah dipegang oleh partai mayoritas pemenang pemilu. Tapi ketika tidak ada partai mayoritas, maka pemerintahan dibentuk secara koalisi dengan cara menggandeng partai lain yang umumnya memiliki pandangan politik yang sama. Selanjutnya, bukti-bukti pemerintahan parlementer dalam UUDS 1950, dapat ditelusuri melalui ketentuan-ketentuan: Pasal 45 ayat (1), Pasal 69 ayat (2), Pasal 83, Pasal 84, dan Pasal 85.

[939] Maksudnya kekuatan di parlemen dikendalikan oleh dua partai politik dominan, meski dalam tataran politik masyarakat, tidak mesti hanya dua partai, malah mungkin banyak partai. Lihat Sri Soemantri, Sistem Dua ..., *op.cit.*, hlm. 12. Tapi yang terjadi tahuan 1955, Indonesia justeru menganut sistem banyak partai, seperti juga terjadi di era reformasi sekarang.

kerangka sistem pemerintahan presidensial, yang sebetulnya tidak membutuhkan adanya koalisi, meskipun tidak ada partai mayoritas dalam parlemen.

Memang dalam perjalanannya kemudian, terjadi jatuh bangun pemerintahan koalisi hasil pemilu 1955 ini. Tercatat ada dua kabinet koalisi yang terbentuk, yaitu Kabinet Ali Sastroamidjojo ke-II yang menjabat sejak 24 Maret 1956 s.d. 14 Maret 1957; dan Kabinet Karya pimpinan Ir. H. Djuanda yang menjabat sejak 9 April 1957 s.d. 10 Juli 1959.[940] Sementara Kabinet Burhanuddin Harahap yang memerintah sejak 12 Agustus 1955 s.d. 3 Maret 1956, adalah kabinet yang lahir setelah terbentuk UU pemilihan umum Nomor 7 tahun 1953 sekaligus sebagai kabinet yang terlibat dalam penyelenggaraan dua pemilu tahun 1955 dengan sistem banyak partai itu. Hasil pemilu inilah yang kemudian mewariskan dua pemerintahan koalisi di atas.

Jatuh bangunnya ketiga kabinet koalisi pasca pemilu 1955, pada akhirnya bermuara pada pertarungan ideologi dalam Majelis Konstituante dari ketiga kekuatan ideologi yang ada pada waktu itu, yaitu: Pancasila, Sosial-ekonomi, dan Islam.[941] Dasar-dasar ideologis yang mengerucut dalam pembicaraan komisi I yang membidangi dasar negara, dengan inti bahwa demokrasi adalah corak pemerintahan yang akomodatif bagi ketiga dasar ideologis itu.

Partai Islam yang merasa mendapat kesempatan dan ada celah untuk kembali mengangkat isu Islam sebagai dasar negara, dijelaskan oleh Natsir bahwa Indonesia adalah negara demokrasi yang berdasarkan Islam. Demokrasi merupakan dasar hidup yang kuat dalam hati sanubari rakyat Indonesia, yang

---

[940] Mashuri Maschab, Kekuasaan ..., *op.cit.*, hlm. 55-59.
[941] Mohammad Natsir, *Islam Sebagai Dasar Negara*, Sega Arsy, Bandung, 2004, hlm.25.

patut disyukuri. Di situlah keyakinan Natsir bahwa demorkasi itu tidak bertentangan dengan Islam, dan itulah pula kalau Indonesia yang dibangun itu adalah negara demokrasi dengan dasar Islam.[942] Karena itu, pengalaman mengalah seperti terjadi pada tanggal 18 Agustus 1945, tidak akan diulang kembali dan akan diperjuangkan sekuat tenaga untuk diterima dalam sidang Konstituante. Piagam Jakarta tidak secara utuh ditetapkan sebagai Pembukaan UUD yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, itu karena sikap mengalah ummat Islam terhadap usulan perubahan yang mengatasnamakan prinsip kesatuan dan persatuan. Padahal Piagam Jakarta sendiri yang mengusung prinsip Islam sebagai dasar negara, sejatinya merupakan perjanjian luhur antara dua kekuatan besar ideologi Islam dan Nasionalis, yang tercermin dari keanggotaan Panitia 9, yang terdiri dari 4 (empat) orang kiyai, 4 (empat) orang muslim nasionalis, dan 1 (satu) orang Katholik.[943]

Di samping itu, Piagam Jakarta dengan prinsip Islam dalam kehidupan bernegara, bukan semata-mata karena dasar mayoritas, tapi lebih jauh dari itu karena kesatuan dan persatuan adalah prinsip-prinsip yang dianut oleh ajaran Islam dalam segala aspek kehidupan manusia, seperti bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Karena itu, ketika ada kesempatan melalui lembaga Konstituante membicarakan kembali isu dasar negara bagi sebuah UUD yang akan

---

[942] *Ibidem*

[943] 4 (empat) kiyai, yaitu: K.H. Agus Salim, Abdul Kahar Mudzakir, Abikusno Tjokrosujoso, K.H. Wahid Hasyim; 4 (empat) orang muslim nasionalis, yaitu: Ir. Soekarno, Drs. Mohammad Hatta, Achmad Subardjo, dan Mr. Muhammad Yamin; dan 1 (satu) orang katholik, Mr. A.A. Maramis. Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Siguntang, Jakarta, Tjetakan Kedua, 1971, hlm. 709-711. Uraian selanjutnya mengenai Piagam Jakarta yang dinyatakan oleh Endang Saifuddin Anshari sebagai sebuah konsensus nasional di antara ketiga kekuatan ideologis itu. Lihat Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945, Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949)*, Gema Insani Press, Jakarta, Edisi Ketiga, 1997.

menggantikan UUDS 1950, kelompok Islam memanfaatkannya secara optimal. Namun progresnya kurang bahkan tidak menggembirakan, karena berbagai upaya yang dilakukan, tidak membuahkan hasil secara maksimal. Bahkan ketika Presiden Soekarno mengambil inisiatif agar dalam rangka Konstituante menetapkan UUD baru itu, diusulkan untuk kembali saja ke UUD 1945.

Dalam usulan ini, sekaligus Presiden mempersilahkan Konstituante menentukan bagaimana caranya kembali ke UUD 1945. Tapi justeru dengan usulan kembali ke UUD 1945 ini, perpecahan dalam Konstituante menjadi semakin nyata. Situasi politik malah makin memburuk. Konstituante menjadi arena pertarungan ideologi yang sangat sengit. Bagi partai Islam, kembali ke UUD 1945 berarti kembali ke Piagam Jakarta secara utuh. Sementara bagi nasionalis, kembali ke UUD 1945 berarti kembali ke UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 yang di dalamnya telah terjadi perubahan rumusan sila-sila Pancasila sebagaimana yang selama ini berlaku.

Perbedaan gagasan ideologis tentang dasar negara yang makin tajam itu, diakhiri dengan cara pemungutan suara. Namun, setiap kali dilakukan pemungutan suara, baik kelompok Islam maupun kelompok nasionalis, tidak pernah mencapai kualifikasi suara yang ditentukan dalam Pasal 137 UUDS 1950, yaitu 2/3 dari seluruh anggota Konstituante.[944]

---

[944] Dalam analisis Usep Ranawijaya, untuk menempuh cara kembali ke UUD 1945 usulan Presiden Soekarno, dapat ditempuh dengan dua jalan yang lebih konstitusional, yaitu: *pertama,* mengusahakan pembentukan Konsituante Baru dengan pemilihan umum yang lain. Konstituante yang ada harus dibubarkan, dengan alasan tidak dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya menetapkan UUD baru yang tetap. Jalan *kedua,* mengubah ketentuan Pasal 137 UUDS 1940 dengan menggunakan mekanisme yang diatur dalam Pasal 140. Kedua jalan itu dianggap paling konstitusional, karena UUDS 1950 sendiri merupakan hukum positif, tapi tidak sesuai dengan kenyataan. Hal itu karena ternyata UUDS 1950 ini tidak mampu mencapai tujuan menghasilkan UUD baru yang bersifat tetap. Usep Ranawidjaja, Hukum *op.cit.*, hlm.48-49.

Puncak pertarungan ideologis ini, terjadi mogok sidang dari sebagian besar anggota konstituante yang mewakili kelompok Islam. Gelagat ini tercium oleh Presiden sebagai potensial menimbulkan kechaosan politik dalam negara. Untuk menghindarkan kechaosan itu, kemudian Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 150 tahun 1959, dengan tiga pernyataan pokok, yaitu:

1. Membubarkan Konstituante;
2. Menyatakan berlaku kembali UUD 1945 dan tidak berlaku lagi UUDS 1950; dan
3. Memerintahkan untuk segera membentuk MPRS, DPRS, dan DPAS.

Hal terpenting dari Keputusan Presiden Nomor 150 tentang Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ini adalah konsiderans lima, yang menyatakan:

> "Bahwa kami berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai Undang-Undang Dasar 1945, dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan Konstitusi tersebut".

Disadari atau tidak, konsiderans kelima ini memberi makna tersendiri bagi perjuangan wakil-wakil kelompok Islam dalam menyusun konstitusi. Memang konsiderans ini tidak secara langsung menyatakan Indonesia menerima Islam sebagai dasar negara, tapi harus diakui kalau prinsip-prinsip Islam diterima untuk diterapkan dalam perikehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan di Indonesia.

Namun akibat dekrit Presiden ini, ternyata sisa hasil pemilu 1955 yang dipandang terdemokratis sepanjang sejarah pemilu di Indonesia, adalah konstituante yang kemudian dibubarkan karena dianggap gagal dalam

melaksanakan tugas menetapkan UUD baru yang lengkap. Disusul kemudian dengan pembubaran DPR tahun 1960 sebagai akibat penolakan draf RUU APBN usulan Presiden, yang diawali sebelumnya dengan pembubaran Partai Masyumi.

Meski demikian, perjalanan sejarah partai politik, pemilu, dan perwakilan yang berujung pada pembubaran badan Konstituante, pembubaran Partai Masyumi, dan pembubaran DPR yang telah berkiprah selama pemilu pertama Indonesia sekaligus menjadi partai politik dan badan-badan perwakilan rakyat yang representatif, tetap menorehkan sejarah yang ditulis dengan tinta emas, bahwa pemilu 1955 adalah pemilu nasional terdemokratis dari seluruh pemilu yang pernah terlaksana dalam tata negara Indonesia.[945]

E. Periode Kedua UUD 1945 (5 Juli 1959 s.d. 10 Agustus 2002)[946]

1. Era Orde Lama (Orla)

Istilah orde lama (Orla)[947] sebetulnya baru lahir pada 11 Maret 1966 yang sekaligus menjadi tonggak kelahiran Orde Baru (Orba). Kedua istilah orde ini hendak menggambarkan bahwa ada dua rezim kekuasaan yang kekuasaannya bersumberkan pada UUD 1945. Selanjutnya, penyebutan kedua orde ini hendak

---

[945] Sampai saat ini setidaknya telah terselenggara pemilu skala nasional sebanyak 15 kali. Khususnya lagi sejak Perubahan UUD 1945 yang menentukan bahwa Presiden dipilih langsung, maka dalam setiap lima tahunan terdapat dua kali pemilu yang terpisah, yaitu pemilu legislatif dan pemilu Presiden. Artinya, setiap lima tahun sekali akan ada dua pemilu nasional, yaitu pemilu legislatif dan pemilu presiden.

[946] Tanggal 10 Agustus 2002 adalah tanggal penetapan perubahan Keempat UUD 1945, setelah sejak tahun 1999 berturut-turut dilakukan Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, dan Perubahan Ketiga.

[947] Secara tata bahasa, istilah orde diartikan dengan "sistem (pemerintahan dsb.), peraturan (pemerintahan dsb.), susunan, angkatan". Jadi orde baru adalah "masa pemerintahan dengan sistem baru di Indonesia yang berlangsung sejak tanggal 11 Maret 1966". Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, Cetakan keempat, Edisi II, 1995, hlm. 707.

menjelaskan kepada rakyat Indonesia khususnya, dan masyarakat "dunia" pada umumnya, bahwa di antara keduanya memiliki perbedaan mendasar dalam menjalankan pemerintahan berdasarkan UUD 1945 itu.

Perbedaan mendasar dari kedua orde ini terletak pada sikap dalam memperlakukan Pancasila dan UUD 1945. Orba lahir dengan tekad melakukan "koreksi total" terhadap seluruh penyimpangan yang dilakukan Orla terhadap Pancasila dan UUD 1945, dengan semboyan "hendak melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen".[948] Hal ini karena dalam pandangan Orba, Orla telah banyak melakukan penyimpangan bahkan pelanggaran terhadap pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945.

Berbagai bukti penyimpangan konstitusional yang terjadi selama Orla berkuasa, ditunjukan Orba sebagai berikut:

a. Penyelenggaraan demokrasi terpimpin yang secara asasinya mempersempit gerak dan partisipasi rakyat untuk terlibat dalam percaturan kenegaraan dan pemerintahan. Prinsip demokrasi terpimpin merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak asasi politik warga negara, karena secara perlahan tapi pasti, telah mengurangi bahkan menghilangkan prinsip kedaulatan rakyat dalam praktik berdemokrasi.[949]

---

[948] Semboyan ini mmerupakan tema pokok perjuangan orba dalam rangka melawan gerakan G30S-PKI. Tema pokok ini dicapai melalui Konsensus Nasional 1966-1969. Lihat dalam Nugroho Notosusanto, *Tercapainya Konsesnsus Nasional 1966-1969*, Balai Pustaka, Jakarta, 1985, hlm. 28. Selanjutnya, tema pokok yang kemudian menjadi semboyan orba ini, untuk pertama kalinya dimuat dalam TAP MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum, seperti dimuat dalam konsiderans huruf e, bahwa dalam rangka kembali pada pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekwen, perlu segera dibentuk lembaga-lembaga dengan pemilihan umum.

[949] Pertentangan demokrasi terpimpin dengan prinsip kedaulatan rakyat, nampak di antaranya dengan MPRS mengeluarkan Ketetapan Nomor XXXVII/MPRS/1968 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam

b. Pembubaran Partai Masyumi oleh Presiden Soekarno pada Bulan Agustus 1960 yang diikuti dengan memenjarakan para pimpinannya. Secara konstitusional, karena pembubaran ini menyangkut hak asasi politik warga negara, semestinya dilakukan dengan keputusan hukum (pengadilan), bukan semata-mata dengan keputusan politik.[950]

c. Pembubaran Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum 1955 oleh Presiden Soekarno, atas alasan DPR menolak RAPBN yang diusulkan Presiden. Tindakan ini tidak memiliki dasar pembenar apa pun menurut UUD 1945, yang dinyatakan menganut sistem pemerintahan presidensial.[951]

d. Pengangkatan Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia seumur hidup oleh MPRS sebagaimana dituangkan dalam Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963. Kalau sekedar dilihat dari segi formalnya, Tap MPRS ini sah karena dibuat oleh badan yang memiliki kewenangan dan keabsahan secara konstitusional. Tapi dari sisi materi muatannya, pengangkatan seperti ini jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 7 UUD 1945, yang menentukan bahwa masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden adalah 5 tahun.[952]

Permusyawaratan/Perwakilan, sekaligus mencabut Ketetapan MPRS Nomor VIII/MPRS/1965 Tentang Prinsip-prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin.

[950] Lihat Keputusan Presiden Nomor 200 tahun 1960 tentang Pernyataan Pembubaran Partai Politik Masyumi. Memang secara hukum positif, tidak atau belum memiliki undang-undang mengenai mekanisme pembubaran partai politik. Tapi karena masalah ini menyangkut hak asasi manusia (hak politik) yang dijamin UUD 1945, seyogyanya ditumbuhkan etika politik, bahwa putusan menyangkut hak asasi manusia tersebut, termasuk pembubaran sebuah partai politik mengikuti prinsip negara hukum atau negara berkonstitusi, yakni diputuskan oleh putusan kekuasaan kehakiman, bukan keputusan politik semata.

[951] Hanya dalam sistem pemerintahan parlementer, DPR atau parlemen dapat dibubarkan oleh kepala negara. Meskipun Presiden Soekarno menurut UUD 1945 pada waktu itu, adalah kepala negara dan kepala pemerintahan, tapi karena menurut sistem pemerintahan presidensial sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1), Presiden tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan DPR.

[952] Tindakan ini selain bertentangan dengan ketentuan Pasal 7, juga bertentangan secara asasi dengan prinsip negara berdasarkan atas hukum dan negara berkonstitusi, yaitu kekuasaan

e. Memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mencampuri secara langsung urusan kekuasaan kehakiman, dengan alasan dan pertimbangan kepentingan politik Presiden Soekarno.[953]

Berdasarkan bukti-bukti penyimpangan konstitusional di atas, sudah dapat dipastikan bahwa selama rezim orla, tidak pernah terjadi transformasi kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan dalam segala bentuk dan implementasinya. Seluruh jajaran, lingkup, dan lingkungan kekuasaan, telah diseterilkan dari jangkauan dan pengaruh kedaulatan rakyat. Padahal menurut prinsip-prinsip UUD 1945 yang berlaku saat itu, kedaulatan rakyat adalah asas politik negara yang harus dijelmakan dalam proses penyelenggaraan negara. Rakyat dijamin untuk terlibat dalam segala aktivitas berbangsa dan bernegara, karena rakyat sedang mengurus, mengatur, dan memerintah dirinya sendiri.[954]

Alhasil, proses pembentukan hukum pun lebih didominasi oleh kepentingan politik yang tidak memiliki daya ikat terhadap kekuasaan rakyat

---

yang terbatas atau kekuasaan yang senantiasa dibatasi. Namun agak berbeda dengan pendapat Hakim Konstitusi Haryono, yang menyatakan bahwa apapun tindakan ketatanegraan yang dilakukan selama Orde Lama maupun Orde Baru (dengan UUD 1945 Asli), adalah konstitusional berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2): "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR". Bahkan lebih lanjut beliau menyatakan, dengan ketentuan seperti itu sebetulnya lembaga negara yang dibutuhkan cukup satu saja yaitu MPR yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat.

[953] Kewenangan ini dikukuhkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 19 tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan tersebut selengkapnya berbunyi: "Demi kepentingan revolusi, kehormatan Negara dan Bangsa atau kepentingan masyarakat mendesak, Presiden dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan". Kewenangan formal ini, jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 24 UUD 1945, yang pada waktu itu juga ditegaskan dan mengikuti Penjelasan UUD1945, bahwa "Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah". Presiden pada waktu itu adalah pemerintah.

[954] Soenario mengatakan, bahwa segala hal yang menyangkut kepentingan rakyat, harus diputuskan sendiri oleh rakyat. Memiliki Pemerintahan yang menurut UUD 1945 dipimpin oleh Presiden, adalah bagian dari urusan yang menyangkut kepentingan rakyat. Karena itu, harus rakyat sendiri yang menentukan pengadaannya. Karena Indonesia masuk kategori negara bangsa, maka cara mengadakan Presiden adalah dipilih melalui pemilihan umum, dan itu adalah wujud dari keberdaulatan rakyat dalam menentukan pemimpinnya. Lihat Sunario, Sistem ..., *op.cit.*, hlm. 15.

sebagai pemilik sah kedaulatan rakyat. Bukti dua pelanggaran pada butir c dan butir d di atas, menunjukkan secara jelas kalau UUD 1945 juga tidak dijadikan sebagai instrumen yang membatasi dan mengendalikan kekuasaan pemerintahan negara. Prinsip negara berdasarkan atas hukum dan prinsip pemerintahan dan negara berkonstitusi, telah dengan sengaja dikesampingkan demi kepentingan politik, dengan semboyan *"there is no permanent friends* ***but*** *interest"*. Dalam politik yang abadi dalam politik adalah kepentingan.

Akibatnya, hukum-hukum yang dihasilkan bukan melahirkan pembatasan dan perlindungan serta memfasilitasi bagi transformasi kedaulatan rakyat, melainkan sebaliknya memfasilitasi untuk mengurangi bahkan menghilangkan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat agar tidak mengalami transformasi ke dalam kekuasaan. Hukum dan konstitusi dijadikan alat kepentingan dan legitimasi kekuasaan, seperti yang diteorikan Karl Lowenstein sebagai konstitusi semantik.[955]

Menyangkut pelanggaran yang berupa pembubaran DPR, dan diikuti dengan pembentukan DPRGR dan MPRS yang seluruh anggotanya diangkat Presiden, termasuk pengangkatan Presiden seumur hidup, menunjukkan tidak lagi memerlukan kedulatan rakyat untuk kedua hal itu. Apalagi pemilihan umum yang mencerminkan keterlibatan kedaulatan rakyat dalam melakukan pengisian jabatan publik. Sedikit pun tidak nampak ada upaya ke arah itu. Karena itulah di masa orla, salah satunya dikenal semboyan "politik yes, ekonomi no".[956] Semboyan ini

[955] Karl Loewenstein, dikutip dari Moh.Kusnardi *dkk., Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PS-HTN-FH-UI dan Sinar Bakti, Jakarta, Cetakan Kelima, 1983, hlm.74.

[956] Ini gemuruh politik di era demokrasi terpimpin Soekarno. **http://www.google.co.id/#q=soekarno:politik+yes,+ekonomi+no&hl=id&tbo=d&ei=F5UMUaLBH4iqrAeFx**

memberi makna adanya pemisahan yang "diametral" antara politik dan ekonomi. Padahal dalam teori politik Indonesia, keduanya merupakan dua sisi dari satu mata uang yang sama, dan merupakan bagian dari tanggung jawab negara dan pemerintah untuk mewujudkannya secara bersamaan. Keduanya merupakan hak-hak kesejahateraan rakyat. Kesejahteraan politik sebagai wujud dari keberhasilan mencapai kemerdekaan Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus tahun 1945, dan kesejahteraan ekonomi sebagai wujud dari salah satu tujuan negara yang dituangkan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 pada frasa "...memajukan kesejahteraan umum...". Salah satu implementasi kesejahteraan politik adalah mewujudnya kedaulatan rakyat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara melalui peraturan perundang-undangan yang dibentuk secara demokratis. Termasuk kesejahteraan politik di dalamnya, adalah penyelenggaraan pemilu yang melibatkan sebanyak-banyaknya rakyat, dalam menentukan bagaimana dirinya diperintah.

Demokratisasi pembentukan peraturan perundang-undangan, secara teoretiknya harus diawali dengan adanya mekanisme pembentukan badan pembentuk undang-undang yang ditempuh dengan cara-cara demokratis yakni melalui pemilu. Artinya, pemilu adalah institusi demokrasi yang melahirkan pola-pola pemerintahan demokratis, yakni terbentuknya sikap akseptabilitas masyarakat atas hasil pemilu tersebut. Terjadi linieritas antara pemilu, wakil terpilih, kinerja badan perwakilan rakyat, dan akseptabilitas dari masyarakat pemilih maupun bukan pemilih. Salah satu bentuk penerimaan masyarakat adalah

---

IDQAw&start=10&sa=N&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.&fp=38c6d7bc3a17c0af&biw=1024&bih=449, diunduh 21-03-2010.

produk undang-undang yang dihasilkan, tidak menimbulkan kegaduhan baik kegaduhan politik maupun kegaduhan sosial di tengah-tengah masyarakat.[957]

Berdasarkan bukti-bukti penyelewengan terhadap pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 di atas, jelas bahwa selama rezim Orla tidak memungkinkan untuk diselenggarakan pemilu. Semua penyimpangan di atas, adalah bentuk nyata perlawanan Orla terhadap kedaulatan rakyat. DPR yang jelas-jelas hasil pemilu 1955 dan bekerja dalam masa pemerintahan Orla, justeru malah dibubarkan dan kemudian dibentuk DPRGR yang seluruh anggotanya diangkat oleh Presiden. Kenyataan-kenyataan itu adalah bentuk lain penyimpangan Orla yang tidak ada dipikirkan untuk melakukan transformasi kedaulatan rakyat dalam membentuk kekuasaan kenegaraan. Lebih-lebih lagi menyangkut pelaksanaan demokrasi terpimpin yang memang erat kaitannya dengan pengangkatan Soekarno sebagai Presiden seumur hidup. Prinsip demokrasi terpimpin ini makin menegaskan kalau pemilu bukanlah jalan yang harus ditempuh dalam rangka melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945. Makna yang ada terkait pelaksanaan demokrasi terpimpin, adalah demokrasi yang dipimpin oleh Presiden Soekarno sendiri,[958] yang secara personal belum tentu bahkan tidak merupakan personifikasi dari keseluruhan sistem nilai Pancasila.[959]

---

[957] Perlu dipahami, bahwa kegaduhan itu tidak semata-mata adanya gerakan politik atau sosial dalam masyarakat yang cenderung melawan kebijakan pemerintah, tapi juga ketika suatu UU dipaksa diujikan keabsahannya oleh masyarakat ke MK (peristiwa saat ini-bukan di masa Orla), adalah bentuk lain kegaduhan politik dan sosial sebagai akibat DPR membentuk UU. Ke depan, peristiwa seperti ini harus dihindarkan oleh DPR dalam membentuk UU yang isinya berpotensi menyimpangi UUD 1945.

[958] Ini dapat dibaca dalam fungsi demokrasi terpimpin Pasal 4 ayat (3) "Demokrasi Terpimpin merupakan alat untuk melaksanakan konsepsi Bung Karno sebagai Penyambung Lidah Rakyat, termasuk konsepsi yang dicetuskan pada tanggal 21 Pebruari 1957".

[959] Dalam ajaran Islam, sistem nilai Islam ini menjadi pemimpin bagi keseluruhan umat manusia. Pada tahap awal, nilai Islam ini dipersonifikasikan pada diri Muhammad, sehingga tindak tanduknya (sunnah) dan ucapannya (hadits), harus diikuti sebagai suri tauladan bagi umat keseluruhan. Kenyataan ini ditegaskan

Secara asasinya, memang demokrasi akan berjalan dengan baik kalau dipimpin. Apabila didasarkan pada UUD 1945, maka pemimpin demokrasi adalah UUD 1945 yang di dalamnya terdapat rumusan sila-sila Pancasila sebagai dasar negara, khususnya sila keempat, yaitu: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan". Artinya, pimpinan demokrasi Indonesia adalah lima prinsip yang terdapat dalam frasa: *"kerakyatan, hikmat, kebijaksanaan, permusyawaratan, perwakilan"*. Itulah pimpinan demokrasi Pancasila ala UUD 1945.

Masalahnya sekarang adalah bagaimana pemahaman makna, maksud, dan implementasi dari kelima frasa di atas. Untuk itu ada baiknya pada bagian ini, diuraikan secara memadai kelima prinsip dari sila keempat Pancasila di atas.

Adalah menarik pendapat almarhum Muhammad 'Imaduddin Abdulrahim[960] terkait sila keempat Pancasila ini. Almarhum secara gamblang menyatakan bahwa Pancasila secara keseluruhan dan khususnya rumusan sila keempat Pancasila, adalah warisan terbesar umat Islam kepada bangsa dan Negara Republik Indonesia.[961] Hal itu karena seluruh frasa dalam sila keempat di atas, tidak sekedar bernafaskan Islam sebagai bentuk ketauhidan makro, demikian beliau nyatakan, tapi juga merupakan bahasa al-Qur'an yang diformulasikan secara verbal ke dalam bahasa politik dan ketatanegaraan bangsa Indonesia. Dari

---

sendiri oleh Allah SWT. kalau dalam diri Rasulullah itu terdapat suri tauladan yang baik bagi mereka yang mengharapkan rahmat Allah *"Laqad kana lakum fii Rasulillahi uswatun hasanah liman kana yarzullaha... "*. Lihat Al-Qur'an Surat Al-Ahzab (Q.S. 33:21). Karena demikian, timbul pertanyaan, apakah Presiden merupakan implementasi dari keseluruhan nilai Pancasila sehingga menjadi pemimpin dari demokrasi Indonesia berdasarkan UUD 1945?.

[960] M. Imaduddin Abdulrahim, Islam ..., *op.cit.*, hlm. 142 dst.

[961] Pendapat ini sejalan dengan pernyataan Menteri Agama Alamsjah Ratoe Perwiranegara pada waktu itu, yang juga menyatakan bahwa Pancasila adalah pengorbanan dan hadiah terbesar umat Islam kepada bangsa dan negara Indonesia. Alamsjah Ratoe Perwiranegara, "Islam and Other Religion: A Case of an Inter-Religious Life in Indonesia", dalam, *Dialog*, Nomor 4, Maret 1981, Tahun VII, hlm. 5.

rumusan sila keempat ini, kemudian muncul prinsip kedaulatan rakyat dalam Negara Republik Indonesia yang oleh Notonagoro[962] dinyatakan sebagai asas politik negara, meski dalam implementasinya tidak berjalan sebagaimana yang dikehendaki.

Karena itu, disadari atau tidak, diakui atau tidak, kelima frasa dalam sila keempat Pancasila itu murni merupakan konsep Islam bahkan konsep al-Qur'an. Dalam al-Qur'an, istilah ke-"rakyat"-an diambil dari kata dasar "ro'iyah" yang artinya pemimpin. Jadi rakyat dalam sila keempat Pancasila itu adalah pemimpin dan kepemimpinan yang dipimpin.

Selanjutnya frasa "hikmah" yang jelas-jelas merupakan perbendaharaan al-Qur'an. Dalam al-Qur'an frasa hikmah dijumpai sebanyak 15 kali, dengan rincian 10 kali terangkai dengan frasa "kitab", dan 5 kali berdiri sendiri. Dari keseluruhan frasa hikmah tersebut, pengertiannya terbagi ke dalam sekurang-kurangnya 6 maksud, yaitu: hikmah yang diartikan sebagai hikmah itu sendiri;[963] hikmah yang diartikan sebagai Sunnah;[964] hikmah yang diartikan sebagai kenabian, kitab-kitab, dan hukum;[965] hikmah yang diartikan sebagai kebaikan;[966] dan hikmah yang diartikan sebagai bersyukur.[967]

Kemudian frasa kebijaksanaan yang secara tata bahasa berasal dari kata "bijak" dan "bijaksana" yang mendapat imbuhan prefik "ke" dan sufik "an", sehingga menjadi frasa "kebijaksanaan". Memang tidak ada perbendaharaan

---

[962] Notonagoro, Pemboekaan ... *loc.cit.*

[963] Lihat dan baca Surat Al-Baqarah (Q.S. 2:129 dan 251); Surat Ali Imran (Q.S. 3:48 dan 81); Surat An-Nisaa (Q.S. 4:54); Surat Al-Maidah (Q.S. 5:110); Surat Al-Israa (Q.S. 17:39);

[964] Dijumpai dalam Surat Al-baqarah (Q.S. 2:231); Surat Ali Imran (Q.S. 3:164); Surat An-Nisaa (Q.S. 4:113); dan Sura Al-Azab (Q.S. 33:37).

[965] Dijumpai dalam Surat Az-Zukhruf (Q.S. 43:63); Surat Al-Jumuah (Q.S. 62:2).

[966] Dijumpai dalam Surat Al-Baqarah (Q.S. 2:269).

[967] Dijumpai dalam Surat Luqman (Q.S. 31:12).

bahasa arab yang diterjemahkan secara langsung sebagai "bijak", "bijaksana", dan "kebijaksanaan", seperti istilah rakyat yang diambil dari akar kata "ro'iyah" di atas.

Namun begitu, frasa bijak, bijaksana, dan kebijaksanaan lebih merupakan kata sifat yang sangat ditonjolkan dalam ajaran al-Qur'an dan Islam. Frasa ini diterjemahkan dari kata "al-hakim" sebagai sifat Allah ke-47 dalam Asmaul Husna.[968] Itulah sebabnya, prinsip bijaksana merupakan bagian dari sistem nilai, yang bukan saja ada dalam Islam, tapi juga merupakan perbendaharaan al-Qur'an. Bijaksana menurut sifat "hakim"-nya Allah, adalah adanya kemampuan untuk mengerti segala persoalan yang akan diputuskan, mengetahui dan mengerti keadaan dan masalah secara holistik, dengan pengetahuan yang paling tinggi.

Berdasarkan pemahaman dan kemengertian terhadap suatu persoalan itu, maka putusan yang diambil berdasarkan sifat bijak, bijaksana, dan kebijaksanaan, adalah putusan yang adil dan bijaksana itu sendiri. Kebijaksanaan adalah cara yang paling tinggi untuk mengetahui segala sesuatu. Itulah sebabnya, Al-Qur'an dan Islam senantiasa menempatkan sifat bijaksana di satu sisi dengan sifat adil di sisi yang lainnya. Karena itu bijaksana dan kebijaksanaan dengan adil dan keadilan, merupakan *"two sides of one coin"* dalam peradaban Islam. Menjadi sangat bijaksana ketika para bapak bangsa Indonesia memilih "kebijaksanaan" untuk dijadikan dasar dalam membangun kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara di Indonesia.

---

[968] Dari urutan sifat Asmaul Husna, "al-hakim" adalah sifat ke-47 yang artinya "maha bijaksana". Dijelaskan di situ, bahwa sifat hakim itu adalah mengetahui yang paling tinggi yang memiliki sifat abadi. Dialah Allah yang paling tinggi itu. Karena itu, barangsiapa merasa mengetahui segala sesuatu tapi tidak mengetahui Allah yang maha tinggi, tidak patut disebut bijak, karena senyatanya dia tidak mengenal apa yang paling tinggi. Kebijakan adalah cara yang paling tinggi untuk mengetahui.

Sementara frasa "musyawarah" sepenuhnya merupakan perbendaharaan dan bahasa al-Qur'an, yang diambil dari akar kata "sy", "w", dan "r" yang pada awalnya bermakna *"mengeluarkan madu dari sarang lebah"*.[969] Makna ini kemudian diperluas berdasarkan sifat dan fungsi dari madu, termasuk lebahnya sendiri sebagai penghasil madu. Artinya, segala sesuatu yang dapat diambil dan dikeluarkan dari yang lain, termasuk pendapat, dapat dinisbahkan ke dalam makna madu. Sifat dan fungsi madu, selain manis juga merupakan obat *(syifa)* yang menyembuhkan berbagai penyakit, sumber kesehatan, dan sumber kekuatan.[970] Begitu pula dengan sifat, fungsi, dan karakter lebahnya sendiri sebagai penghasil madu.

Allah dalam al-Qur'an dengan sengaja menciptakan satu surat khusus tentang lebah "An-Nahl" (Q.S. 16), karena di dalam diri lebah terdapat banyak contoh kehidupan yang sangat berperikemanusiaan bagi kehidupan manusia. Beberapa sifat utama dari lebah di antaranya: makhluk yang sangat disiplin, kerjasamanya sangat mengagumkan, makanannya selalu bersih karena diambil dari sari bunga yang bersih, dan buangannya berupa madu. Bentuk kerjasama lebah diwujudkan dalam membentuk sarang. Hasilnya, melahirkan sarang dengan ukuran dan model yang sama. Satu hal yang sangat mengagumkan lagi, sang lebah pembentuk sarang tidak pernah mempersoalkan siapa yang kemudian menempati sarang buatannya. Tidak pernah ada pertengkaran antara lebah pembentuk dengan lebah pengisi. Di samping itu, di mana pun lebah hinggap, ia tidak pernah merusak, tidak akan mengganggu kecuali jika diganggu.

---

[969] M. Quraish Shihab, Wawasan ..., *op.cit.*, hlm. 469.
[970] *Ibidem.*

Bahkan lebih dari itu, sengatannya sekali pun, sama-sama dapat dijadikan obat *(syifa)*.[971] Sifat *syifa* dari lebah dan madu, termasuk sengatannya pun[972] tidak lain adalah al-Qur'an[973] yang merupakan *syifa* untuk keseluruhan persoalan hidup dan kehidupan manusia, termasuk urusan kehidupan bermasyarakat, berpolitik, berbangsa, dan bernegara.

Berdasarkan sifat, fungsi, dan karakter dari lebah dan madunya, maka kegiatan musyawarah yang memasuki berbagai aspek kehidupan manusia, termasuk kehidupan politik dan ketatanegaraan, seharusnya mencerminkan dan melahirkan sifat, fungsi, dan karakter lebah dan madunya. Artinya, mereka yang terlibat dalam musyawarah yang umumnya dilakukan dalam badan perwakilan rakyat, adalah mereka yang memiliki sifat dan karakter lebah, disiplin, kerjasama, makanannya selalu bersih, dan apa yang diputuskan dari musyawarah, adalah *syifa* bagi masyarakat, bangsa, dan Negara Republik Indonesia. Sifat *syifa*-nya madu, adalah menyembuhkan sekaligus mencegah sumber-sumber penyakit berinkubasi, dan menjadi bibit-bibit penyakit baru dalam kehidupan manusia. Karakter bahwa karya yang dihasilkan dengan terbuka dapat dinikmati oleh lebah lain, semestinya merupakan perwujudan dari apa yang dilakukan wakil rakyat untuk kemaslahatan rakyat. Tidak perlu mempersoalkan siapa dan/atau partai apa yang melakukannya, serta siapa dan partai apa yang menikmatinya. Karakter ini menuntut untuk secara nyata, bahwa setiap wakil rakyat terpilih, tidak lagi

---

[971] *Ibidem*.

[972] Hadits mengatakan, qulill haqqo walau kana muron. Katakan kebenaran itu benar adanya, walaupun pahit.

[973] Allah berfirman dalam surat al-Is-raa (Q.S.17:42) *"Wa nunazilu minal Qur'ani ma Huwa syifaau warahmatun lill mu'minina, wa la yazidudhdholimina illa khosaro"*. Dalam firman tersebut, Allah menjelaskan bahwa al-Qur'an itu adalah obat/penawar dan rahmat bagi orang-orang yang beriman.

terkotak atau bahkan mengkotakan diri sebagai wakil dari suatu partai politik tertentu. Mereka adalah wakil dari seluruh rakyat Indonesia.

Selanjutnya frasa "wakil" dan perwakilan juga merupakan perbendaharaan al-Qur'an. Frasa wakil ini difirmankan Allah sebanyak 37 kali dalam berbagai konteks dan situasi. Dari ke-37 kali itu, frasa wakil dapat dikelompokkan ke dalam 8 (delapan) pengertian dan maksud, yaitu: pemelihara, penyantun, pengurus, pelindung, pemberi saksi, pemutus, pemegang kekuasaan, dan sebagai "kholifatul fil ard".[974] Kedelapan pengertian dan maksud itu, melekat inheren dalam sifat dan fungsi wakil. Allah saja menyatakan dirinya sendiri kepada manusia sebagai wakil. Ia telah menjalankan fungsi-fungsi itu secara sempurna dan kemudian ditebarkan kepada seluruh makhluknya, terutama kepada manusia. Karena itu, ketika kehidupan manusia dalam berorganisasi memerlukan wakil, maka sifat dan fungsi wakil sebagai gambaran representatsi dari kebanyakan manusia dalam organisasi, sudah semestinya menjalankan sifat-sifat Allah sebagai wakil yang harus diimplementasikan bagi kemaslahatan manusia pada umumnya, dan rakyat Indonesia pada khususnya.

Untuk itu, ketika dalam institusi negara Indonesia diciptakan dua badan perwakilan yang dalam kinerjanya dibingkai dengan prinsip musyawarah, itu karena Allah maha tahu kebaikan-kebaikan dan kemanfaatan dari sifat dan karakter frasa-frasa yang melekat ke dalam badan perwakilan/permusyawaratan itu. Tidak terkecuali bahwa skenario Allah dalam merealisasikan perjuangan bangsa Indonesia memperoleh dan mewujudkan kemerdekaannya, berlandasakan

[974] Lihat Surat Al-Baqarah (Q.S. 2 : 38) *"Inni ja'ilun filardli khalifah"*. Sesungguhnya Aku akan menciptakan manusia untuk menjadi khalifah (wakil Allah) di muka bumi ini. Hakikat yang ditunjukkan dari firman Allah tersebut adalah, manusia diciptakan untuk mewakili sifat-sifat Allah di muka bumi ini.

pada dasar filosofis bangsa dan kebangsaan, Pancasila yang dalam sila keempatnya memuat rumusan "Ke-*rakyat*-an yang dipimpin oleh *hikmah* ke-*bijaksana*-an dalam per-*musyawarat*-an/per-*wakil*-an".

Harus diakui dan diyakini, bahwa kemerdekaan Indonesia adalah skenario Allah yang dituangkan secara verbal ke dalam keseluruhan isi Pembukaan UUD 1945. Allah menghendaki verbalisasi tersebut keluar dari *founding fathers, founding leaders,* dan *founding peoples* untuk merumuskan dasar-dasar spiritualitas kemerdekaan Indonesia itu secara terbuka, dalam kalimat: "Atas berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya". Ini sebuah pengakuan bahwa kemerdekaan itu adalah anugerah yang tiada terhingga nilainya dari Allah kepada bangsa Indonesia. Karena itu, sangat tidak arif, tidak adil, dan tidak bijaksana, ketika prinsip-prinsip spiritualitas yang ada dalam Pembukaan UUD 1945, yang di dalamnya memuat prinsip-prinsip al-Qur'an tentang bagaimana menjalankan organisasi dan tujuan negara, tapi dalam pelaksananya kemudian lebih menunjukkan pengingkaran yang terang-terangan terhadapnya. Apa pun alasannya, apa yang dipertontonkan hari-hari belakangan ini oleh institusi negara dan institusi pemerintah dari pusat sampai ke daerah, tidak satu pun yang berpegangan secara teguh kepada prinsip spiritualitas yang ada dalam keseluruhan isi Pembukaan UUD 1945.[975]

[975] Praktik korupsi yang melanda di hampir seluruh institusi negara di tingkat pusat, sampai kepada institusi pemerintahan di tingkat daerah, adalah bukti bahwa dasar-dasar spiritualitas negara itu, hanyalah isapan jempol belaka dan tidak mengikat untuk ditaati dan dilaksanakan. Lebih dari itu, ternyata dasar-dasar spiritual individual yang umumnya dibawa dari rumah, nampaknya mulai luntur atau bahkan tidak ada lagi.

Berdasarkan uraian tersebut, jelas bahwa mekanisme permusyawaratan dalam perwakilan dengan sifat-sifat bijaksana dan kebijaksanaan, harus segera dikembalikan kepada cita-cita *founding fathers, founding leaders, founding peoples* yang dilahirkan berdasarkan bimbingan spiritulaitas ruhani untuk selalu berpegangan secara utuh kepada pembukaan UUD 1945 dengan segala konsekwensi logika dan nurani pada saat prinsip-rinsip itu dirumuskan.

Disadari atau tidak, rumusan yang ada dalam Pembukaan UUD 1945, termasuk dan khususnya rumusan sila-sila Pancasila yang awalnya terdapat dalam Piagam Jakarta 22 Juni 1945, adalah bentuk realisasi firmal Allah yang menyatakan "wamaa arsalnaka illa rahmatan lil 'alamien".[976] Dan tidaklah Allah mengutus Muhammad sebagai Rasulullah SAW, kecuali membawa risalah atau pesan-pesan langit (Allah SWT) yang menjadi rahmat bagi seluruh 'alam, apa pun bentuk, keadaan, dan isi 'alam itu. Seluruhnya terjamin dan terpelihara dengan risalah itu, termasuk alam politik dan alam demokrasi, yang diciptakan untuk ada sebagai bagian dari tugas manusia dalam mengelola hidup dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

2. Era Orde Baru (Orba)

Tanggal 11 Maret 1966 menjadi salah satu tanggal penting dalam sejarah politik dan ketatanegaraan Indonesia. Setidaknya ada dua peristiwa yang terjadi pada tanggal itu, yaitu: *pertama,* lahirnya Surat Perintah Presiden Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjatan Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS Republik Indonesia yang ditujukan kepada Letnan

[976] Lihat al-Qur'an Surat Al-Anbiya (Q.S. 21: 107)

Jenderal Soeharto, atau Supersemar; dan *kedua*, kelahiran dua orde kepemimpinan dan pemerintahan, yaitu orde lama (orla) dan orde baru (orba). Kelahiran orba dengan menyingkirkan orla yang banyak melakukan penyimpangan dalam menata dan mengelola pemerintahan, politik, dan ketatanegaraan dari apa-apa yang digariskan oleh UUD 1945 yang berlaku pada waktu itu. Uraian tentang hal ini telah dibahas dalam sub bab sebelumnya (Masa Orla).

Sebagai dokumen kenegaraan, Supersemar ini kemudian ditingkatkan status hukumnya menjadi dituangkan dalam Tap MPRS Nomor IX/MPRS/1966. Pelaksanaan selanjutnya dari Tap MPRS Nomor IX/MPRS/1966 ini, kemudian dilimpahkan secara penuh kepada Soeharto.[977]

Adapun menyangkut kelahiran orba, gagasan pokoknya adalah keinginan melakukan koreksi total terhadap praktik ketatanegaraan selama oral berkuasa, dengan semboyan hendak melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen.[978]

Gagasan ini merupakan rangkaian panjang dan bertali temali dengan berbagai gerakan masyarakat yang terfokus pada akibat dari terjadinya peristiwa G30S-PKI. Supersemar sendiri telah mendorong lahirnya berbagai gerakan masa yang dipelopori oleh berbagai elemen masyarakat yang tergabung dalam

---

[977] Untuk pelimpahan ini kemudian dikenal dengan sebutan "Presiden Soeharto, Pengemban Tap MPRS Nomor IX/MPRS/1966".

[978] Secara formal, gagasan ini pertama kalinya diluncurkan dalam "Simposium Kebangkitan Semangat 66 Menjelang Trace Baru" Mei 1966, yang diselenggarakan oleh Universitas Indonesia bekerjasama dengan Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI) dan Kesatuan Aksi Sarjana Indonesia (KASI). Selanjutnya dalam Seminar II Angkatan Darat Agustus 1966, dengan tema "Konsep Strategi dan Operasi Kabinet Ampera", menghasilkan Konsensus Nasional 1966 "Pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen". Berdasarkan keterangan K.H. Idham Cholid pada waktu itu, konsensus itu merupakan ikrar di antara partai-partai politik dan pemerintah. Lihat Nugroho Notosusanto, Tercapainya *op.cit.*, hlm. 28-29, dan 33.

kesatuan-kesatuan aksi seperti KAMI, KASI, KAPI, dan lainnya itu,[979] adalah mebebaskan Indonesia dari keterpurukan di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya, pasca pemberontakan G30S-PKI menuju negara Indonesia yang sehat.

Gagasan dasar orba ini mendapatkan tempat yang baik dalam percaturan politik, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia pada waktu itu. Secara politik, gagasan itu telah mendapatkan pengukuhan dalam Sidang Umum MPRS tahun 1966,[980] dengan melahirkan TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR[981] mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.[982]

Selanjutnya menyangkut koreksi total sendiri, kemudian diawali dengan Tritura (tiga tuntutan rakyat) yang isinya: bubakan PKI dan organisasi pendukungnya; turunkan harga; dan bersihkan kabinet dari unsur-unsur PKI. Tritura ini merupakan bukti utama dukungan masyarakat terhadap lahirnya Supersemar yang kemudian dikukuhkan dengan Tap MPRS Nomor IX/MPRS/1966.

Berbekal Supersemar dan Tap MPRS Nomor IX/MPRS/1966, Soeharto kemudian melakukan langkah-langkah konkret untuk menyelamatkan bangsa dan

---

[979] KAMI (kesatuan aksi mahasiswa Indonesia); KASI (kesatuan aksi sarjana Indonesia), KAPI (kesatuan aksi pemuda/pelajar Indonesia); dan kesatuan-kesatuan aksi lainnya sebagai bentuk dukungan yang melahirkan Orba.

[980] Sidang Umum MPRS 1966 ini menghasilkan 24 Ketetapan MPRS yang kesemuanya merupakan koreksi terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan UUD 1945 dan Pancasila.

[981] Memorandum DPRGR yang khusus mengenai sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia ini diterima baik oleh MPRS sebagai dasar bagi pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekwen. Lihat Pasal 1 dan Pasal 2 Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966.

[982] Isi Ketetapan MPRS XX/MPRS/1966 ini menyangkut tiga hal pokok, yaitu: Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia, Tata Urutan Peraturan Perundangan Indonesia, dan Skema Susunan Kekuasaan di Dalam Negara Republik Indonesia. Untuk sumber tertib hukum, ditetapkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Untuk tata urutan, yang utamanya ditetapkan bahwa UUD 1945 sebagai peraturan perundangan tertinggi dan menjadi sumber bagi semua bawahan dalam negara. Sementara mengenai skema susunan kekuasaan, pada intinya bahwa seluruh kekuasaan negara harus senatiasa bersumber dan mengikuti ketentuan yang dalam UUD 1945.

negara, yang salah satu dan utamanya, adalah menyatakan pembubaran PKI dan organisasi pendukung di bawahnya. Untuk menyelamatkan kehidupan politik dan ketatanegaraan, tugas Soeharto selanjutnya adalah melaksanakan diktum kedua Tap MPRS Nomor IX/MPRS/1966, yaitu:

> "Ketetapan tersebut pada sub PERTAMA, mempunyai daya laku sampai terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum. Waktu Pemilihan Umum ditetapkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara".

Untuk merealisasikan diktum di atas, kemudian MPRS mengeluarkan TAP MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum. Dalam Tap MPRS ini dengan tegas ditetapkan pula bahwa pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, dan rahasia (Luber), diselenggarakan dengan pemungutan suara selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1968, atau dua tahun kemudian sejak Tap MPRS ini dikeluarkan.

Sebagai sebuah kegiatan politik yang di dalamnya menyangkut hak-hak kewarganegaraan, Pemilu membutuhkan dasar operasional peraturan perundang-undangan. Dalam pandangan pemerintah, perintah Tap MPRS Nomor XI/MPRS/1966 ini belum cukup untuk secara operasional dapat menyelenggarakan pemilu. Masih dibutuhkan perangkat peraturan perundang-undangan yang jauh lebih operasional, dan itu berbentuk undang-undang sebagaimana juga telah dikeluarkan di masa-masa yang lalu. Meski dari beberapa undang-undang pemilu yang dihasilkan sejak Proklamasi, hanya satu yang dapat dilaksanakan, yaitu UU Nomor 7 tahun 1953 yang melahirkan dua pemilu pertama tahun 1955, pemilu DPR dan pemilu Konstituante.

Alhasil, amanat TAP MPRS Nomor XI/MPRS/1966 ini mengalami kemunduran pelaksanaan yang cukup panjang, karena ternyata undang-undang pemilu dimaksud baru ditetapkan dengan UU Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum dan UU Nomor 16 tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD. Berbekal kedua undang-undang ini, pemerintahan Orba Soeharto, kemudian dapat melaksanakan pemilu pertama pada tanggal 5 Juli 1971 atau lima tahun kemudian.

Sejak pemilu pertama di era orde baru ini, memang setiap 5 tahun kemudian, terakhir tahun 1997 terselenggara pemilu secara periodik. Setidaknya telah terselenggara sebanyak 6 (enam) kali pemilu, yaitu: tahun 1971, tahun 1977, tahun 1982, tahun 1987, tahun 1992, dan tahun 1997.

Pemilu-pemilu itu dilakukan untuk memilih anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II. Seluruhnya diselenggarakan dengan berdasarkan pada UU Nomor 15 Tahun 1969 dengan seluruh perubahannya, terakhir dengan UU Nomor 1 Tahun 1985.

Dari keenam pemilu yang terselenggara di atas, ada perbedaan dari sisi peserta pemilu, di balik persamaannya yang menganut sistem banyak partai. Sistem banyak partai pemilu 1971 diikuti oleh 10 partai politik. Sementara sejak pemilu 1977 atau dilakukan fusi partai politik dengan Undang-undang Nomor 3 tahun 1975, kemudian hanya diikuti oleh 3 partai politik, yaitu PPP, Golkar, dan PDI.[983]

---

[983] Dengan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1975, 9 parpol yang ada difusikan menjadi dua parpol baru, yang terdiri dari: 4 Partai Islam (NU, Parmui, PSII, Perti) fusi menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP); dan 5 partai nasionalis (PNI, Parkindo, Katholik, IPKI, dan Murba) difusikan menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan satu SekretariatBersama Golkar

Secara keseluruhan peserta dan hasil dari keenam pemilu tersebut, dapat dilihat dalam tabel-tabel berikut:[984]

Tabel 4: Hasil Pemilu Selama Orde Baru

1. Pemilu 1971

No.	Partai Politik	Suara	%	Kursi
1.	Golongan Karya	34.348.673	62,82	236
2.	NU	10.213.650	18,6 8	58
3.	Parmusi	2.930.746	5,36	24
4.	PNI	3.793.226	6,93	20
5.	PSII	1.308.237	2,39	10
6.	Parkindo	753.359	1,34	7
7.	Katolik	603.740	1,10	3
8.	Perti	381.309	0,69	2
9.	IPKI	338.403	0,61	-
10.	Murba	48.126	0,08	-
	JUMLAH	54.669.509	100.00	360

2. Pemilu 1977

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% 1971	Keterangan
1.	PPP	18.743.491	29,29	99	27,12	+2,17
2.	Golkar	39.750.096	62,11	232	62,80	-0,69
3.	PDI	5.504.757	8,60	29	10,08	-1,48
	JUMLAH	63.998.344	100,00	360	100,00	

3. Pemilu 1982

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% 1978	Keterangan
1.	PPP	20.871.880	27,78	94	29,29	-1,51
2.	Golkar	48.334.724	64,34	242	62,11	+2,23
3.	PDI	5.919.702	7,88	24	8,60	-0,72
	JUMLAH	75.126.306	100,00	364	100.00	

yang kemudian menjadi Golongan Karya. Satu hal yang keluar dari teori kepartaian, Golkar sebagai peserta pemilu, tapi tidak mau disebut partai politik.

[984] **http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41**, diunduh 20-08-2004.

4. Pemilu 1987

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% 1982	Keterangan
1.	PPP	13.701.428	15,97	61	27,78	-11,81
2.	Golkar	62.783.680	73,16	299	68,34	+8,82
3.	PDI	9.384.708	10,87	40	7,88	+2,99
	JUMLAH	85.869.816	100,00	400	100.00	

5. Pemilu 1992

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% 1987	Keterangan
1.	PPP	16.624.647	17,01	62	15.97	-5,06
2.	Golkar	66.599.331	68,10	282	73,16	+1,04
3.	PDI	13.565.556	14,89	56	10,87	+4,02
	JUMLAH	97.789.534	100,00	400	100,00	

6. Pemilu 1997

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% 1992	Keterangan
1.	PPP	25.340.028	22,43	89	17.00	+5,43
2.	Golkar	84.187.907	74,51	325	68,10	+6,41
3.	PDI	3.463.225	3,06	11	14,90	-11,84
	JUMLAH	112.463.225	100,00	425	100.00	

Sumber: Dokumen KPU

Dari tabel yang menggambarkan hasil keenam pemilu era orba di atas, banyak pendapat, khususnya pandangan dari banyak kalangan akademik, bahwa cara-cara pemerintahan orba meskipun ada diselenggarakan pemilu dengan sistem banyak partai, tapi hasil sebetulnya lebih buruk dari orla. Koreksi total tidak pernah terjadi. Kesalahan yang dilakukan orla, adalah bagian yang kemudian dilakukan kembali oleh orba. Semuanya dengan memanfaatkan celah kekuasaan yang terpusat di tangan presiden.[985] Pelaksanaan UUD1945 secara murni dan

[985] Presiden memanfaatkan celah ini dengan mengeksploatasi "ketentuan" yang ada dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan *"Concentration of powers and responsibility upon the*

konsekwen, dipilih ketentuan yang menguntungkan kekuasaan, meski secara normatif dan flosofis bertentangan dengan UUD 1945.[986] Malah sebaliknya pelanggaran yang tidak popular terjadi di masa orla, justeru menjamur, terstruktur, sistematis, dan masif di masa orba, seperti korupsi dalam pemerintahan.[987]

Maraknya kejahatan korupsi ini menunjukkan bahwa tidak tersambungnya kedaulatan rakyat dengan mereka yang duduk dalam pemerintahan. Padahal mereka semua merupakan orang-orang terpilih dari pemilihan umum, yang seharusnya mencerminkan kehendak rakyat pemilih. Tidak ada rakyat pemilih yang menghendaki pemerintahannya korup.

Karena itu, Penyelenggaraan pemilu dengan asas luber seperti diuraikan di atas, tidak serta merta menandakan bahwa transformasi kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan di pemerintahan (dalam arti luas), terealisasi sebagaimana mestinya. Asas luber dalam pemilu di era orba, tidak menunjukkan keluberannya.[988]

President". Berdasarkan penjelasan ini, Presiden menjadi pusat kekuasaan yang mengendalikan seluruh kekuasaan yang ada, termasuk MPR sebagai lembaga negara tertinggi. Kedudukan dan kekuasaannya berada di bawah perintah Presiden. Karena itu, banyak praktik ketatanegaraan yang terang-terangan menyimpang dari UUD 1945. Praktik partai tunggal dalam pemilu yang menghilangkan esensi kedaulatan rakyat dan demokrasi. Pelaksanaan Pancasila yang benar, harus menurut tafsir Presiden Soeharto. Di luar itu, semuanya dianggap salah.

[986] Di masa orla, kesalahan dilegalisasi dengan undang-undang. Misalnya pemuatan ketentuan Pasal 19 dalam UU Nomor 19 tahun 1964, yang membenarkan Presiden campur tangan dalam urusan pengadilan. Campur tangan itu merupakan tindakan yang nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, karena kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Sementara di era orba, cara-cara itu dilakukan secara terang-terangan dan massif. Telah menjadi rahasia publik, kalau kekuasaan kehakiman di era orde baru berada di bawah bayang-bayang presiden. Ada "surat sakti" lah, ada hakim-hakim tertentu yang ditunjuk untuk mengadili kasus yang berbau politik, dan sebagainya. Bukti-bukti tersebut dapat dibaca dalam Pengantar penerbit ELSAM dalam Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik & Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, ELSAM, Jakarta, Cetakan pertama, 1997, hlm. v.

[987] Untuk istilah pemerintahan di sini, penulis menggunakan dalam arti luas sebagaimana dimaksudkan oleh C.F. Strong, yakni meliputi penyelenggaraan pemerintahan oleh badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lihat C.F. Strong, Modern ..., *op.cit.*, hlm. 8.

[988] Banyak kasus ketidakluberan pemilu di era orba, di antaranya pelaksanaan pemilu diselenggarakan pada hari kerja, dan khusus untuk PNS pemungutan suara dilakukan di

Hasil dari keenam pemilu dalam table-tabel di atas, yang selalu untuk kemenangan Golkar dengan varian suara di antara peserta pemilu lainnya, dapat dikatakan bahwa tabel-tabel tersebut memberikan penjelasan kepada bangsa ini, tentang telah matinya kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemilu, yang berimplikasi pada buruknya praktik-praktik berpemerintahan.

Karena itu, praktik pemilu di era orde baru yang meskipun dilihat dari sisi partai politik peserta pemilu ada tiga, tapi praktik yang dijalankan adalah partai tunggal. Praktik partai tunggal, dapat dipastikan sebagai cara yang tidak mengakui ada kedaulatan rakyat, melainkan cara-cara otoriter yang jauh dari kedaulatan rakyat. Simpulan ini tidak sulit dibuktikan, karena asas pemilu luber ukurannya bukan rakyat pemilih, tapi pemerintah sebagai penyelenggara. Di masa orde baru, penyelenggara pemilu adalah Presiden. UU sebagai dasar penyelenggaraan pemilu dibuat sendiri oleh Presiden yang harus mendapat persetujuan DPR. Kepolisian dan kejaksaan sebagai aparatur pemerintah, dilibatkan sebagai badan pengawas pemilu. Tata cara dan mekanisme penyelenggaraan pemilu seperti ini, hanyalah sebuah formalitas adanya pemilihan oleh rakyat, formalitas adanya demokrasi, tapi asasinya adalah otoritarian, karena rakyat pemilih dipetakan hanya untuk memilih Golkar sebagai partai pemerintah *(the rulling party)*. Praktik ini dikuatkan dengan konsep asas masa mengambang *(floating mass),*[989] dalam bentuk pembatasan pengurus struktural partai politik yang hanya sampai di tingkat

lingkungan instansi pemerintah. Hasil yang didapat, tidak sedikit PNS yang diketahui tidak memilih Golkar, pada akhirnya harus mengalami pemutasian, dan bahkan dengan berbagai alasan yang tidak jelas. PNS yang bersangkutan tidak mendapatkan hak administratif yang berpengaruh terhadap hak-hak kepegawaian, seperti: penundaan bahkan tidak mendapatkan hak kenaikan pangkat. Bahkan karena keadaan itu, ada pula yang terpaksa mengambil sikap pensiun dini.

[989] Di antaranya ditentukan bahwa pengurus struktural dari kekuatan sosial politik yang disebut partai politik (PPP dan PDI), hanya boleh sampai serendah-rendahnya tingkat cabang. Tidak diizinkan untuk memiliki pengurus struktural sampai ke tingkat desa (setingkat ranting).

cabang. Sementara Golkar sebagai kekuatan sosial politik pendukung pemerintah *(the rulling party)*, diwajibkan untuk dibentuk sampai di tingkat ranting. Akibatnya, masyarakat perdesaan hanya mengenal satu kekuatan sosial politik pendukung pemerintah, sehingga ketika pemilu diselenggarakan, akan dengan mudah memobilisasi masyarakat untuk memilih partai pendukung pemerintah. Pemilu model inilah yang dijalankan selama 32 tahun lebih orde baru berkuasa. Pemilu dan partai politik yang terlibat dan terjadi selama orde baru, pada intinya tidak memberikan pendidikan politik yang sehat bagi rakyat. Peristiwa yang memilukan terkait dengan pemilu dan kedaulatan rakyat serta partai politik, nampak dari pelaksanaan pemilu yang dipercepat pada tahun 1999. Untuk masalah ini akan diuraikan dalam sub bab berikut.

3. Era Reformasi

Gerakan reformasi yang lahir di pertengahan tahun 1998, tepatnya 21 Mei 1998, membawa banyak perubahan di berbagai aspek kehidupan masyarakat, terutama reformasi di bidang ketatanegaraan dan politik. Tujuan utama reformasi memang tercapai, yakni memaksa Soeharto meletakan jabatan sebagai Presiden Republik Indonesia, yang dianggap telah menyalahgunakan kekuasaan melalui praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Akibatnya, mekanisme konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UUD 1945 harus ditempuh, yakni mengantarkan Wakil Presiden B.J. Habibie diambil sumpahnya sebagai Presiden untuk menyelesaikan sisa masa jabatan Presiden Soeharto. Ternyata ketidaksukaan kaum reformasi kepada rezim orde baru, tidak selesai pada kemunduran Soeharto dari tampuk kekuasaan, melainkan melebar ke seluruh

jajaran pemerintahan termasuk kepada lembaga negara yang ada, juga harus direformasi secara total.

Akibatnya, perjalanan kepresidenan B.J. Habibie tidak berjalan mulus, karena kaum reformasi menganggap B.J. Habibie tidak ada bedanya dengan Soeharto. Sama-sama produk orde baru, yang harus disingkirkan. Berbagai desakan kaum reformasi terus mendera pemerintah, yang pada intinya tidak mempercayai Presiden B.J. Habibie akan mampu mencapai tujuan dan agenda reformasi yang dicanangkan.[990] Menyadari kekurang-populeran dalam memimpin pemerintahan, B.J. Habibie membuka ruang yang bebas kepada masyarakat demi mencapai tujuan reformasi. Langkah pertama yang dilakukan Presiden B.J. Habibie adalah memberi kesempatan kepada masyarakat untuk berekspresi melalui pendirian partai politik, yang selama 32 tahun orde baru, dikungkung oleh dua partai politik –PPP dan PDI– dan satu Golongan Karya (Golkar). Hasilnya tidak kurang dari 180-an partai politik berhasil didirikan oleh masyarakat, yang 141 partai politik di antaranya, resmi terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM pada waktu itu.[991] Menyusul kebijakan itu, kemudian dipersiapkan RUU penyelenggaraan pemilu, yang kemudian pada tanggal 1 Pebruari 1999 ditetapkan menjadi UU Pemilu Nomor 3 tahun 1999.

Namun karena desakan politik yang tidak kondusif bagi kelangsungan Presiden B.J. Habibie, dan berbekal UU Pemilu Nomor 3 tahun 1999, kemudian

---

[990] Di antara yang jadi agenda utama reformasi adalah: adili Suharto dan kroni-kroninya; laksanakan amandemen UUD 1945; hapuskan dwi fungsi ABRI; pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya; tegakan supremasi hukum; ciptakan pemerintah yang bersih dari KKN. **http://id.wikipedia.org/ wiki/Gerakan_mahasiswa_Indonesia_1998**, diunduh 31 Agustus 2006.

[991] **http://jakarta45.wordpress.com/2009/07/24/sejarah-pemilu-1999/**, diunduh 15 Desember 2002.

diselenggarakan pemilu dipercepat yang diadakan pada tanggal 7 Juni 1999. Dari 141 parpol yang resmi terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM, yang memenuhi syarat dan resmi menjadi peserta pemilu tahun 1999 itu, hanya 48 partai politik.[992] Artinya, pemilu 1999 diselenggarakn dengan sistem banyak partai. Pemilu dipercepat ini diadakan dalam rangka menjawab tuntutan reformasi dengan tujuan utamanya, bahwa khususnya struktur pemerintahan yang ada, harus terbebas dari ikatan masa lalu, orde baru.[993]

Hal yang agak mengganggu dari penyelenggaraan pemilu reformasi 1999 ini adalah ekspektasi masyarakat, khususnya di perdesaan yang penulis jumpai. Namun begitu, temuan penulis ini tidak mewakili sejumlah perdesaan yang ada. Gangguan ini merupakan repleksi kegagalan pendidikan politik orde baru yang mengajarkan politik masa mengambang *(floating mass)*. Di sejumlah TPS daerah pemilihan Jawa Barat, ada pemilih yang memang praktis pragmatis dalam mengikuti pemilihan pada pemilu 1999 itu. Hasilnya, tidak sedikit pemilih yang memilih partai nomor 2 (Partai Kristen), padahal seluruh penduduk di TPS daerah tersebut, masuk kategori 100% muslim.

Dalam kaitan ini, penulis tidak bermaksud menyinggung masalah SARA. Penulis mencoba melakukan penelusuran secara acak dan tidak formal, mengapa keadaan itu terjadi. Jawaban praktis pragmatis dari pemilih hanya mengatakan: "da bapak mah ti baheula apalna milih nomer dua" (maksudnya, "pemilih itu tahunya kalau ada pemilu memilih nomor 2, yaitu Golkar"). Padahal partai politik

---

[992] *Ibidem.*

[993] Salah satu alasan harus diselenggarakan pemilu 1999, yaitu untuk memperoleh pengakuan atau kepercayaan dari public (legitimit), termasuk pengakuan dunia internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk Pemilu 1997, sudah dianggap tidak dipercaya. *Ibidem.*

nomor 2 pada pemilu 1999, bukan Golkar lagi melainkan partai Kristen. Suatu keadaan anomali, pemilih muslim memilih Partai Kristen. Artinya membuktikan, bahwa 6 (enam) pemilu selama orba, terbukti telah berhasil menanamkan pendidikan politik kepada masyarakat yang cukup signifikan mempengaruhi pikiran pemilih tentang partai yang harus dipilih dalam pemilu. Gambaran tidak mengenal partai lain di luar partai nomor dua, tanpa memperhatikan jenis dan nama partainya oleh pemilih, adalah betapa berpengaruhnya pendidikan politik masa mengambang *(floating mass)* pada pembentukan pemahaman masyarakat tentang pemilu dan partai politik.

Secara lengkap hasil pemilu awal reformasi tahun 1999, untuk memperebutkan 462 kursi DPR, dapat dilihat dalam tabel berikut. Tabel disusun berdasarkan urutan perolehan suara (tidak berdasarkan nomor urut partai).

Tabel 5: Hasil Pemilu Legislatif, Tahun 1999[994]

No.	Nama Partai	Suara	%	Kursi	Ket.
1.	PDIP	35.689.073	33,74	154*	
2.	Golkar	23.741.749	22,44	120	
3.	PPP	11.329.905	10.71	59*	
4.	PKB	13.336.982	12,61	51	
5.	PAN	7.528.956	7,12	35*	
6.	PBB	2.049.708	2,81	13	
7.	Partai Keadilan	1.436.565	1,36	6*	
8.	PKP	1.065.686	1,07	6*	
9.	PNU	679.179	0,64	3*	
10.	PDKB	550.846	0,52	3*	
11.	PBI	364.291	0,34	3*	
12.	PDI	345.720	0,33	2	
13.	PP	655.052	0,62	1	
14.	PDR	427.854	0,40	1	
15.	PSII	375.920	0,36	1	
16.	PNI Front Marhaenis	365.176	0,35	1	
17.	PNI Masa Marhaen	345.629	0,33	1	
18.	IPKI	328.654	0,31	1	
19.	PKU	300.064	0,28	1	
20.	Masyumi	456.718	0,43	1**	

[994] http://.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2008/11/pemilu-1999, diunduh, 15-12-2008.

21.	PKD	216.675	0,20	1**	
22.	PNI Supeni	377.137	0,36	-	
23.	Krisna	369.719	0,35	-	
24.	Partai KAMI	289.489	0,27	-	
25.	PUI	269.309	0,25	-	
26.	PAY	213.979	0,20	-	
27.	Partai Republik	328.564	0,31	-	
28.	Partai MKGR	204.204	0,19	-	
29.	PIB	192.712	0,18	-	
30.	Partai SUNI	180.167	0,17	-	
31.	PCD	168.087	0,16	-	
32.	PSII 1905	152.820	0,14	-	
33.	Masyumi Baru	152.589	0,14	-	
34.	PNBI	149.136	0,14	-	
35.	PUDI	140.980	0,13	-	
36.	PBN	140.980	0,13	-	
37.	PKM	104.385	0,9	-	
38.	PND	96.984	0,9	-	
39.	PADI	85.838	0,8	-	
40.	PRD	78.730	0,7	-	
41.	PPI	63.934	0,6	-	
42.	PID	62.901	0,6	-	
43.	Murba	62.006	0,6	-	
44.	SPSI	61.105	0,6	-	
45.	PUMI	49.839	0,5	-	
46.	PSP	49.807	0,5	-	
47.	PRI	54.790	0,5	-	
48.	PILAR	40.517	0,3	-	
	Jumlah	105.786.661	100	462	

Perolehan kursi dari parpol yang diberi tanda satu bintang, diperoleh karena *stembus accord.* Kalau tanpa *stembus accord,* masing-masing parpol bertanda bintang tersebut, hanya mendapat kursi: PDIP,153; PPP, 58; PAN, 34; Partai Keadilan, 7; PKP, 4; PNU, 5; PDKB,5, dan PBI, 1. Sebaliknya, untuk parpol yang diberi tanda dua bintang, kalau dengan *stembus accord*, justeru tidak satupun mendapatkan kursi.

Selanjutnya, keputusan KPU tentang rekapitulasi hasil pemilu 1999 ini, hanya ditandatangani oleh 21 parpol peserta pemilu. Sementara 27 parpol lainnya menolak menandatangani.

Namun begitu, dengan berbagai aneka keadaan yang menyertainya, hasil pemilu 1999 ini diakui atau tidak, memang telah membawa perubahan formal ke seluruh struktur ketatanegaraan dan kelembagaan negara di Indonesia. Anggota DPR hasil pemilu 1997, kedudukannya digantikan oleh 462 anggota DPR hasil pemilu 1999, yang *mutatis mutandis* susunan keanggotaan MPR pun berubah.

Dalam susunan yang baru ini, MPR kemudian mengadakan sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden B.J.Habibie. Hasilnya telah diketahui bersama, MPR secara bulat menolak pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie.[995] Penolakan politik ini, semata-mata karena Presiden B.J. Habibie dianggap tidak berbeda dengan Presiden Soeharto pendahulunya. Konsekwensi politik yang harus ditanggung B.J. Habibie, adalah diberhentikan sebagai Presiden. Bersamaan dengan itu, MPR kemudian memilih K.H. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai Presiden baru untuk masa jabatan 5 tahun mendatang.

Perjalanan ketatanegaraan pasca pemilu 1999 di bawah kepemimpinan Presiden KH. Abdurrahman Wahid pun, pada akhirnya tidak berjalan mulus. Berbagai kebijakan Presiden dianggap tidak sejalan dengan pandangan dan pemikiran DPR, sehingga terjadi disharmonisasi hubungan Presiden dengan DPR. Disharmonisasi makin kentara, ketika berbagai kasus yang berbau pidana menyeret keterlibatan Presiden Gus Dur.[996] Akibatnya perseteruan Presiden Gus

---

[995] Yang dianggap sangat memberatkan posisi Presiden B.J. Habibie dalam pemerintahan, adalah penyelenggaraan referendum di Timor Timur "Leste" dengan opsi, tetap bergabung dengan Indonesia atau menjadi sebuah negara merdeka dan berdaulat. Hasilnya, rakyat Timor Leste kemudian memilih menjadi negara merdeka dan berdaulat, yang dicapai pada tanggal 30 Agustus 1999. **http://id.wikipedia.org/wiki/Bacharuddin_Jusuf_Habibie**, diunduh, 15 Desember 2002.

[996] Kasus Brunei Gate dan Kasus Bulog Gate menerpa pemerintahan Gus Dur, yang menyebabkan terjadi ketegangan Presiden dengan DPR. Ketegangan ini makin menjadi ketika kemudian Presiden melawan dengan mengeluarkan Dekrit Presiden pada tanggal 23 Juli 2001, membekukan DPR dan MPR. MPR melawan dengan meminta pertanggungjawaban, dan Presiden

Dur dengan DPR makin tidak terkendali. Puncak perseteruan itu terjadi ketika akhirnya Presiden Gus Dur mengeluarkan Dekrit Presiden membekukan DPR dan MPR. Namun dekrit ini tidak mendapat dukungan dari hampir seluruh elemen masyarakat yang ada, termasuk TNI/Polri. Akhirnya, untuk kedua kalinya MPR mengadakan Sidang Istimewa dipercepat, dalam rangka meminta pertanggungjawaban Presiden. Dikatakan dipercepat, karena proses SI MPR kali ini tidak mengikuti ketentuan yang berlaku pada waktu itu, seperti diatur dalam Pasal 7 Tap MPR Nomor III/MPR/1978. Menurut ketentuan Pasal 7 itu, SI MPR dalam rangka meminta pertanggungjawaban Presiden dalam masa jabatannya, harus diawali dengan mekanisme memorandum atau peringatan tertulis DPR kepada Presiden, sebanyak dua kali, yaitu memorandum ke-I untuk jangka waktu 3 (tiga) bulan, dan memorandum ke-II untuk jangka waktu 1 (satu) bulan.[997]

Dalam hal setelah kedua memorandum dengan rentang waktu 4 (empat) bulan, tidak mendapat tanggapan yang semestinya dari Presiden, baru DPR dapat mengundang MPR mengadakan SI untuk meminta pertanggungawaban Presiden dalam masa jabatannya.

Karena itu, dalam menyikapi penyelenggaraan SI MPR ini, Miftakhul Huda berpendapat bahwa "SI MPR dipercepat itu, lebih karena inisiatif Ketua MPR (Amien Rais) pribadi", bukan karena mekanisme hokum yang berlaku.[998] Hasil akhirnya telah diketahui publik, bahwa untuk ketiga kalinya dalam sejarah

---

tidak memenuhinya, sampai akhirnya MPR memberhentikan Presiden secara "in absentia". **http://www.miftakhulhuda.com/2010/01/mengenang-pemakzulan-gus-dur-dalam-si_9710.html**, diunduh, 24 Desember 2010.

[997] Lihat Pasal 7 Tap MPR Nomor III/MPR/1978, tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

[998] Miftakhul Huda dalam **http://www.miftakhulhuda.com/2010/01/mengenang-pemakzulan-gus-dur-dalam-si_9710.html**, diunduh, 31 Maret 2010.

ketatanegaraan Indonesia, MPR mencabut mandat kepresidenan dari K.H. Abdurrahman Wahid.[999] Sekaligus pula dalam rantang waktu yang cukup singkat, untuk kedua kalinya secara berturut-turut ketentuan Pasal 8 UUD 1945 diterapkan, yakni Wakil Presiden dilantik sebagai Presiden untuk menyelesaikan sisa masa jabatan Presiden yang diberhentikan dalam jabatannya.[1000]

Terkait penyelenggaraan pemilu 1999, ada beberapa hal penting yang patut dicatat, di antaranya disebut pemilu dipercepat karena diselenggarakan di luar jadwal 5 tahunan. Berdasarkan catatan, penyelenggaraan pemilu berikutnya, seharusnya dilaksanakan tahun 2002. Pemilu 1999 ini merupakan pemilu pertama setelah kelengseran Presiden Soeharto dari tampuk kekuasaan Indonesia setelah berkuasa lebih dari 32 tahun. Di samping itu, juga merupakan pemilu terakhir yang diikuti oleh rakyat Timor Timur (Timor Leste),[1001] dalam ikatan NKRI.

Di samping catatan di atas juga setidaknya ada 4 (empat) hal lain yang perlu dijadikan catatan, yaitu:

---

[999] Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, ada tiga Presiden yang pertanggungjawabannya ditolak MPR, dan karenanya diberhentikan. Ketiga Presiden tersebut, yaitu: (1) Presiden Soekarno ketika MPRS dalam Sidang Istimewa tahun 1967 menolak Nawaksara sebagai pertanggungjawabannya terkait peristiwa G30S-PKI; (2) Presiden Prof.Dr.Ing. BJ. Habibie, yang ditolak pertanggungjawabannya oleh MPR pada Sidang Istimewa MPR tahun 1999, terkait penyelenggaraan pemilu 1999 dan jajak pendapat Timor Timur, yang menyebabkan lepas sebagai bagian dari negara kesatuan republik Indonesia; dan (3) Presiden K.H. Abdurrahman Wahid yang tidak mau memenuhi panggilan MPRS untuk memberikan pertanggungjawaban terkait Dekrit Presiden tentang pembekuan DPR dan MPR.

[1000] Untuk keduakalinya secara berturut-turut dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, melantik Wakil Presiden menjadi Presiden. Pertama, Wakil Presiden B.J.Habibie menjadi Presiden yang dilantik pada tanggal 21 Mei 1998, dan kedua Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri menjadi Presiden yang dilantik pada tanggal 23 Juli 2001. Keduanya terjadi karena Presiden yang ada tidak dapat melaksanakan kewajibannya sebagai Presiden dalam masa jabatannya. Pertama, Soeharto karena mengundurkan diri, dan kedua, Gus Gur karena tidak memenuhi panggilan MPR untuk menyampaikan pertanggungjawaban sebagai Presiden, sehingga MPR memberhentikannya.

[1001] Timor Timur (Timor Leste-sekarang) adalah wilayah terakhir yang bergabung dengan Indonesia, yakni pada tanggal 22 Juli 1978. Pemilu 1999, adalah saat terakhir Timor Leste bergabung dengan Indonesia, yang kemudian menjadi negara merdeka sendiri.

(1) sejak pemilu pertama 7 Juni 1999, secara periodik kembali setiap 5 tahunan akan diselenggarakan pemilu, yaitu tahun 2004, tahun 2009, dan tahun 2014 yang lalu, yang kemudian akan dilanjutkan dengan pemilu 5 tahunan berikutnya dengan pemilu 2019 dan seterunya;

(2) penambahan asas pemilu jujur dan adil (jurdil), yakni: asas "jujur" bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap warga negara yang memiliki hak, dapat memilih sesuai dengan kehendaknya dan setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih; dan asas "adil" sebagai perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta atau pemilih tertentu;

(3) pemilihan umum Presiden secara langsung oleh rakyat, yang dimulai pada pemilu tahun 2004. Artinya, pada tahun-tahun penyelenggaraan pemilu 5 tahunan, setidaknya sampai dengan pemilu 2014 yang lalu, telah terselenggara lima kali pemilu, yaitu tiga kali pemilu legislatif dan dua kali pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yang berbeda waktu;

(4) diputuskan oleh MK bahwa sejak tahun 2015 yang akan datang dan seterusnya, seluruh jenis pemilu yang ada dalam kamus politik Indonesia, khususnya pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilukada yang telah menjadi rezim pemilu, akan dilaksanakan secara serentak, dengan ketentuan bahwa khususnya pemilukada yang harus dipilih pada tahun 2016 dan 2017, akan dimajukan pelaksanaannya menjadi tahun

2015; dan yang harus dipilih tahun 2018, 2019, dan 2020, dimajukan, yakni semuanya dilaksanakan pada tahun 2017.[1002]

Keempat catatan di atas penting mendapat perhatian, karena salah satunya dari situlah rakyat melihat dan mengetahui berhasil tidaknya sebuah pemilu mentransformasikan kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan. Salah satu esensi dari adanya kedaulatan rakyat dalam kekuasaan, adalah bagaimana sebuah kekuasaan yang dilahirkan dari proses pemilu, benar-benar memahami suara rakyat yang paling dalam. Hal itu akan dibuktikan dengan fungsi-fungsi mereka sebagai wakil terpilih, dalam mengemban visi dan misi wakil sebagaimana diajarkan al-Qur'an, yakni menjalankan fungsi sebagai pelindung, pengayom, pengurus, menjadi saksi, pengemban amanah hati nurani rakyat, sebagaimana Allah menjalankan fungsi wakil bagi keseluruhan makhluknya tanpa kecuali.

Di samping keempat catatan di atas terkait dengan penyelenggaraan pemilu dipercepat 1999, agenda reformasi lainnya di bidang politik adalah perubahan UUD 1945,[1003] yang kemudian diketahui sejak tahun 1999 s.d. tahun 2002, telah terjadi empat kali perubahan UUD 1945.[1004]

Perubahan-perubahan itu dilakukan, karena dibangun dari satu anggapan bahwa keterpurukan sistem ketatanegaraan, politik, ekonomi, sosial, bahkan

---

[1002] Putusan Mahkamah Konstitusi yang dijatuhkan pada tanggal 23 Januari 2014, dalam perkara pengujian PUU Nomor 42 tahun 2008, Nomor Perkara 14/PUU-XI/2013.

[1003] Sepanjang sejarahnya, sejak ditetapkan sampai dengan perubahan di masa reformasi, UUD 1945 yang ada adalah naskah asli. Keaslian ini dipertahankan, karena berbagai ketentuan yang dimuat di dalamnya cukup menjamin kepentingan rezim politik yang berkuasa, meskipun secara asasinya praktik-praktik bernegara di kedua era itu, banyak yang menyimpangi ketentuan yang dituliskannya. Penyimpangan praktik ini merupakan salah satu bentuk perubahan terhadap konstitusi dari sisi misi yang diembannya. Ini yang oleh K.C. Wheare disebut perubahan konstitusi melalui *"usages and convention"*. K.C. Wheare, Modern ..., *op.cit.*, hlm. 121 dst.

[1004] Menurut Moh. Mahfud MD, perubahan UUD 1945 yang terjadi tahun 1999 s.d. tahun 2002, itu baru dilakukan satu kali, hanya disahkannya dalam empat tahap. Moh. Mahfud MD, Perdebatan ..., *op.cit.*, hlm. xii.

budaya yang melanda Indonesia selama ini, semuanya bermuara pada ketentuan UUD 1945 yang multi tafsir. Kedudukan dan kekuasaan pemerintahan dengan julukan *"executive heavy"*, menyebabkan terjadinya penafsiran tunggal UUD 1945 oleh orde baru. Bahkan lebih sempitnya lagi tafsir tunggal Soeharto. Pentaran P4 sebagai bagian dari pendidikan politik orba kepada seluruh komponen bangsa di seluruh level kenegaraan dan kemasyarakat, dari pusat sampai daerah, seluruhnya dimuarakan untuk mengajarkan tafsir tunggal Pancasila[1005] dan tafsir tunggal UUD 1945.[1006]

Dari adanya kenyataan-kenyataan itu, maka perubahan UUD 1945 akhirnya merupakan salah satu agenda utama reformasi 1998. Namun begitu, setelah perubahan UUD 1945, masalah multi tafsir bukannya terhapus dan berhenti sampai di situ. Masalah multi tafsir tetap saja ada, bahkan ada kesan lebih buruk dari keadaan sebelum UUD 1945 diubah. Politisasi UUD 1945 Baru pasca perubahan lebih nampak, karena beberapa ketentuan di dalamnya semacam penegasan terselubung mengenai kedudukan dan kekuasaan tertinggi berpindah dari MPR di masa Orba kepada DPR di era reformasi. Lebih dari itu, juga ada pergeseran bandul kekuasaan dari pemerintah *(executive heavy)* kepada DPR *(legislative heavy)*.[1007]

[1005] Di antaranya tafsir tunggal itu nampak dalam Buku Pintar Bahan Penataran P-4 pada waktu itu, yang berjudul "Pandangan Presiden Soeharto Tentang Pancasila". Buku ini merupakan tafsir tunggal Soeharto tentang Pancasila yang harus ditatarkan kepada peserta penataran, di semua tingkatan dan jenjang.

[1006] Tafsir tunggal UUD 1945 itu khususnya menyangkut ketentuan Pasal 37 UUD 1945, yang berdampak pada pasal-pasal lain yang memiliki kaitan dengan kekuasaan dan kedudukan kekuasaan. Tafsir terhadap Pasal 37 itu dinyatakan melalui ketentuan Pasal 3 dari seluruh Tap MPR yang ada tentang Peraturan Tata Tertib MPR yang menyatakan "MPR berketetapan untuk tidak mengubah UUD 1945 dan akan melaksanakannya secara murni dan konsekwen".

[1007] Contoh yang sangat jelas sekali dapat dibaca dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) Jo. Pasal 22C ayat (2). Berdasarkan kedua ketentuan ini, ada penegasan terselubung bahwa DPR

Diakui atau tidak, keadaan inilah yang menggayuti UUD 1945 Baru, politisasi konstitusi.[1008] Oleh karena itu, muncul kembali wacana perubahan kelima UUD 1945, baik pemikiran yang datang dari kalangan akademisi,[1009] maupun langsung dari kalangan politisi yang dipelopori oleh DPD.[1010] Namun kedua gagasan, pemikiran, dan keinginan di atas, ternyata merupakan sesuatu yang sangat sulit untuk direalisasikan. Kesulitan terbesarnya adalah terganjal oleh ketentuan formal tentang korum dalam Pasal 37 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945. Secara politis, korum di kedua ketentuan itu, hanya akan dicapai oleh DPR yang jumlah anggotanya sudah mencapai 2/3 anggota MPR. Artinya, DPR-lah yang menentukan diubah tidaknya UUD 1945. Bukan lagi MPR.[1011]

Kenyataan inilah yang kemudian menjadi wacana dan pemikiran di kalangan akademik, bahwa pasca perubahan UUD 1945, bandul kekuasaan telah

---

berada di atas MPR dan di atas UUD 1945. Rusli K. Iskandar, "MPR Alat Kepentingan Politik DPR", *Makalah Diskusi Rutin internal* Dosen Bagian Hukum Tata Negara, F.H. Unisba, Desember 2003.

[1008] Ketentuan Pasal 2 ayat (1), Jo. Pasal 22C ayat (2), Pasal 22D ayat (2), ayat (2), dan ayat (3), dan Pasal 37, adalah pasal-pasal politisasi UUD 1945, yang potensial merendahkan martabat UUD 1945 sebagai hukum tertinggi dalam negara. Lebih jauh lagi, jika dikatikan dengan klasifikasi konstitusi K.C.Wheare dilihat dari sisi perubahan, UUD 1945 berada dibawah badan legislate (DPR). Lihat K.C. Wheare, Modern ..., *op.cit.*, hlm. 18.

[1009] Salah satu yang membicarakan secara akademik perubahan UUD 1945 berikutnya, adalah tulisan Ni'matul Huda, *Gagasan Amandemen Ulang UUD 1945*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2007. Rusli K. Iskandar, "Perubahan Kelima UUD 1945, Perubahan Terakhir Oleh MPR", *Makalah*, Bandung, April 2008.

[1010] DPD telah berupaya untuk mengusulkan perubahan kelima UUD 1945 pada tahun 2008. DPD hanya mampu memenuhi korum Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2), tapi buntu ketika harus menmbus ayat (3). Ini terjadi karena anggota DPR yang semula ikut menyetujui gagasan perubahan yang diusulkan DPD, rame-rame mengundurkan diri dari usul DPD untuk mencegah terpenuhinya korum di ayat (3). Hasilnya, gagasan atau usul Perubahan Kelima UUD 1945 dari DPD berhenti sampai di situ, sampai hari ini.

[1011] Ketentuan seperti itu, jelas bertentangan dengan UUD 1945. Menurut UUD 1945, dirinya hanya dapat diubah oleh MPR, bukan oleh badan lain, termasuk oleh DPR sekalipun. Dengan ketentuan Pasal 37 ayat (3) dan ayat (4), UUD 1945 memang MPR yang mengubahnya, tapi yang menentukan terjadi tidaknya perubahan, adalah DPR yang telah memiliki korum dalam Pasal 37 ayat (3) dan ayat (4) itu. Karena itu, MPR tidak lain adalah alat legalitas kepentingan politik DPR dalam mengubah UUD 1945. Rusli K. Iskandar, "MPR alat kepentingan Politik DPR", *Makalah* diskusi rutin dosen tetap Fakultas Hukum Unisba, Bandung, November 2009.

beralih dari pemerintah atau Presiden *(executive heavy)* ke DPR *(legislative heavy)*, yang kemudian memicu gagasan perubahan kelima UUD 1945 sebagai sesuatu yang penting dan mendesak. Kepentingannya adalah mengembalikan kedudukan UUD 1945 sebagai hukum tertulis tertinggi dalam negara.[1012]

Selanjutnya, hal penting berikutnya pasca keempat perubahan UUD 1945 yang berakhir tahun 2002, adalah rencana penyelenggaraan pemilu tahun 2004. Sebagaimana pemilu tahun 1999, pemilu tahun 2004 diselenggarakan dalam rangka memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota seluruh Indonesia.

Dalam catatan KPU, pemilu 2004 ini merupakan eksperimen demokrasi Indonesia baru. Dikatakan eksperimen, karena dalam penyelenggaraannya banyak mengalami perubahan yang "menuju demokrasi baru". Salah satunya terkait pola rekrutmen elit politik, yang dilakukan secara "terbuka" dan kompetitip.[1013] Di samping itu, pemilu tahun 2004 ini juga merupakan pemilu pertama untuk memilih anggota DPD dan memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.[1014]

Pemilu 2004 ini dilaksanakan berdasarkan UU Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan

---

[1012] Sifat tertinggi UUD 945 di antaranya dinyatakan dalam Pasal 3 UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa "UUD 1945 adalah hukum dasar bagi peraturan perundang-undangan". Untuk hal ini lihat pula Joeniarto, *UUD 1945 Sebagai Hukum Negara Yang Tetinggi*, Bina Aksara, Jakarta. Cetakan pertama, 1987.

[1013] **http://kepustakaan-presiden.perpusnas.go.id/election/directory/election/?box=detail&id=28&from_box=list&hlm=1&search_ruas=&search_keyword=&activation_status=**, dunduh, 17-5-2005.

[1014] Tentang kedua lembaga negara ini baru diadakan dalam UUD 1945 setelah Perubahan Ketiga tahun 2001. Untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, lihat Pasal 6A ayat (1). Untuk DPD lihat Pasal 22C ayat (1).

Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Pemilu ini diselenggarakan pada tanggal 5 April 2004, diikuti oleh 24 parpol.

Hasil pemilu legislatif DPR 2004 selengkapnya dimuat dalam tabel berikut:

Tabel 6: Hasil Pemilu Legislatif, Tahun 2004[1015]

No.	Nama Partai	Jumlah Suara	Jumlah Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	923.159	1
2.	Partai Buruh Sosial Demokrat	636.056	0
3.	Partai Bulan Bintang	2.970.487	11
4.	Partai Merdeka	842.541	0
5.	Partai Persatuan Pembangunan	9.248.764	58
6.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.313.654	5
7.	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	672.952	0
8.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1.230.455	1
9.	Partai Demokrat	8.455.225	57
10.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.424.240	1
11.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855.811	1
12.	Partai Persatuan Nahdatul Ummah Indonesia	895.610	0
13.	Partai Amanat Nasional	7.303.324	52
14.	Partai Karya Peduli Bangsa	2.399.290	2
15.	Partai Kebangkitan Bangsa	11.989.564	52
16.	Partai Keadilan Sejahtera	8.325.020	45
17.	Partai Bintang Reformasi	2.764.998	13
18.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	21.026.629	109
19.	Partai Damai Sejahtera	2.414.254	12
10	Partai Golongan Karya	24.480.757	128
21.	Partai Patriot Bangsa	1.073.139	0
22.	Partai Sarikat Indonesia	679.296	0
23.	Prtai Persatuan Daerah	657.916	0
24.	Partai Pelopor	878.932	2
Jumlah		113.462.073	550

Sumber: Direktori Penyelenggaraan Pemilu

[1015] *Infra*, Catatan Kaki Nomor 814, hlm. 331.

Selanjutnya, terkait dengan kehadiran DPD dalam struktur kelembagaan negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 Baru, menurut Bagir Manan sekurang-kurangnya dilatarbelakangi oleh dua gagasan pemikiran, yaitu:

Pertama, gagasan hendak mengubah konsep sistem perwakilan Indonesia dari sistem satu kamar atau *unicameral* ke sistem dua kamar atau *bicameral*. DPD dan DPR digambarkan serupa dengan sistem perwakian di Amerika Serikat yang terdiri dari Senat sebagai perwakilan negara bagian (DPD), dan *House of Representatives* sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR). Di Amerika Serikat, kedua unsur perwakilan ini disebut Kongres (Congress), sebagaimana dapat dibaca dalam ketentuan Pasal 1 Seksi 1 UUD Amerika Serikat 1787, yang bunyi lengkapnya sebagai berikut:

> "All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which consist of a Senate and House of Representatives". (Kekuasaan legislatif Amerika Serikat dijalankan oleh Kongres yang terdiri dari Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat).

Kedua, gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara secara nasional. DPD akan menjadi badan sehari-hari[1016] yang turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara tersebut. Karena itu, DPD dapat dipandang sebagai sebuah bentuk koreksi atau penyempurnaan terhadap sistem Utusan Daerah di MPR seperti diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, yang kehadirannya sangat terbatas dan praktis hanya terjadi dua kali dalam kurun waktu

[1016] Istilah badan sehari-hari terkait dengan struktur organisasi negara, selanjutnya lihat uraian Usep Ranawidjaja dalam, Hukum Tata ..., *op,cit.*, hlm. 94.

5 tahun, yaitu pada awal masa sidang MPR dan/atau pada akhir masa jabatan MPR.[1017]

Namun setelah dibaca secara seksama ketentuan UUD 1945 tentang DPD, khususnya yang terdapat dalam ketentuan Pasal 22C ayat (2) dan Pasal 22D, gagasan hendak menjadikan sistem dua kamar, sangat jauh dari kenyataan. Hal itu karena untuk dapat disebut dua kamar, harus ada nama badan perwakilan yang mencerminkan dua unsur perwakilan seperti Kongres di Amerika Serika yang isinya terdiri dari Senat dan DPR.

Tapi karena yang dirumuskan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Baru, yang ada di MPR itu adalah anggota DPR dan anggota DPD, bukan DPR dan DPD, akibatnya MPR, DPR, dan DPD menjadi badan negara yang masing-masing berdiri sendiri dengan kewenangan sendiri-sendiri pula. Terhadap kenyataan itu, secara tegas Bagir Manan menyatakan bahwa sistem badan perwakilan rakyat Indonesia menurut Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 itu, bukan sistem dua kamar melainkan lebih tepat untuk disebut sistem tiga kamar.[1018]

Karena itu, untuk keperluan melahirkan sistem dua kamar berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Baru, perlu mengubah MPR yang ada sekarang menjadi MPR baru sebagai pemegang kekuasaan legislatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Seluruh kekuasaan DPR sekarang dialihkan menjadi kekuasaan MPR baru dengan konsekwensi MPR tidak lagi merupakan suatu lingkungan jabatan tersendiri dengan kekuasaan yang sendiri seperti sekarang. Dalam MPR baru ini, anggotanya adalah DPR dan DPD.

[1017] Bagir Manan, DPR, ..., *op.cit.*, hlm. 53-54.
[1018] *Ibid*, hlm. 55.

Keduanya bukan lagi merupakan badan mandiri. DPR dan DPD bekerja bersama-sama dalam MPR baru sebagai badan legislatif seperti yang selama ini dijalankan oleh DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1).

Gagasan untuk menjadikan sistem dua kamar, sebetulnya juga didorong oleh kenyataan tentang DPD. Ternyata tidak cukup kuat untuk menyebut DPD sebagai badan yang mandiri. Berdasarkan ketentuan Pasal 22D, sulit untuk menyimpulkan DPD sebagai badan mandiri. Malah lebih tepat kalau DPD hanya sekedar badan komplementer DPR, atau bahkan disebut juga sebagai biro perundang-undangan DPR.[1019] Kedudukan itu didapat dari seluruh ketentuan tentang DPD yang dimuat dalam Pasal 22D ayat (1) yang menyatakan:

> "DPD *dapat* mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang ...".
>
> Selanjutnya ayat (2) menyebutkan bahwa:
>
> "DPD *ikut* membahas ruu ..."
>
> Malah dari ayat (3) dalam potongan ketentuan yang berbunyi:
>
> "DPD *dapat* melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang ..., serta *menyampaikan* hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan *pertimbangan* untuk ditindaklanjuti".

Seluruh ketentuan dalam Pasal 22D yang menyangkut kekuasaan dan wewenng DPD dan ditulis dengan hurup miring, diatur dengan ketentuan yang tidak pasti bahkan memiliki arti ganda atau ambigu. Ketentuan dalam ayat (1) menggunakan frasa "dapat" yang berkaitan dengan hak inisiatif mengajukan rancangan undang-undang. Ketentun ini memang tepat karena pemegang kekuasaan membentuk undang-undang ada pada DPR sebagaimana diatur dalam

---

[1019] *Ibid*, hlm. 56.

Pasal 20 ayat (1). Kemudian ketentuan ayat (2) menggunakan frasa "ikut" terkait pembahasan ruu yang dimaksud pada ayat (1). Frasa ikut itu kalau DPR mengajak, maka statusnya DPD ikut serta. Kalau DPR tidak mengajak tapi kemudian berinisiatif untuk ikut, maka artinya DPD adalah sebuah badan yang "ikut-ikutan". Selanjutnya ketentuan ayat (3) juga menggunakan frasa "dapat" terkait dengan fungsi DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, yang hasil pengawasannya diberikan kepada DPR sebagai bahan "pertimbangan" untuk ditindaklanjuti.

Makna menurut kaidah Bahasa Indonesia, frasa "dapat", "ikut", "pertimbangan", semuanya tidak mengandung maksud memberikan "kepastian". Frasa "dapat" dapat berarti dapat dapat atau dapat tidak dapat. Frasa "ikut" dapat berarti ikut kalau diajak. Sementara frasa "pertimbangan" dapat berarti dapat dijadikan pertimbangan dan dapat pula tidak dijadikan pertimbangan. Semuanya bergantung kepada yang diberi pertimbangan.

Memperhatikan ketentuan UUD1945 Baru terkait dengan kedudukan dan kekuasaan DPD seperti diatur di atas, telah melahirkan pendapat yang berbeda-beda menyangkut susunan BPR Indonesia yang ada sekarang. Dalam hubungan ini, Bagir Manan menyebutkan bahwa struktur kelembagaan badan perwakilan rakyat menjadi menganut sistem tiga kamar. Sementara Jimly Asshiddiqie berpendapat lain, dan terkesan "satir" dengan menyatakan bahwa sistem badan perwakilan rakyat Indonesia pasca perubahan UUD 1945, bukan satu kamar, bukan dua kamar, dan bukan pula tiga kamar, melainkan menganut sistem badan

perwakian rakyat satu setengah kamar.[1020] Suatu konstruksi baru tata negara tentang susunan badan perwakilan yang tidak lazim, atau mungkin menjadi sebuah teori baru tentang sistem badan perwakilan rakyat berdasarkan praktik yang dijalankan di Indonesia.

Namun begitu, sejak ada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72/PUU-X/2012, terdapat perubahan kedudukan dan kekuasaan legislatif DPD di samping DPR. Berdasarkan putusan MK tersebut, kedudukan legislatif DPD setara dengan kedudukan legislatif DPR. DPD dapat mengajukan RUU sendiri tanpa harus diajukan terlebih dahulu kepada DPR. DPD ikut secara aktif dalam pembahasan dan penetapan UU tanpa harus diajak DPR. Pendek kata, kekuasaan legislatif DPD tidak lagi berbeda dengan kekuasaan legislatif DPR.[1021]

Namun begitu, putusan MK ini tidak mengandung makna mengubah susunan MPR sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1). Artinya, dengan putusan MK tersebut, tidak serta merta susunan MPR menjadi dua kamar seperti Kongres Amerika Serikat. Untuk menjadikan MPR merupakan susunan dua kamar, DPR dan DPD, perlu dilakukan perubahan rumusan ketentuan Pasal 2 ayat (1) yang ada sekarang menjadi: "MPR terdiri atas DPR dan DPD".

Dari catatan yang dibuat KPU terkait dengan keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 Baru ini, dimaksudkan ada kelompok yang mewakili kepentingan kedaerahan sesuai dengan namanya.

[1020] Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan ..., *op.cit.*, hlm. 56.

[1021] Namun begitu, putusan MK ini belum bahkan tidak menyentuh esensi pokok terkait susunan BPR menuju sistem dua kamar. Putusan MK itu baru pada tataran mendudukan DPD secara kelembagaan memiliki kekuasaan dan wewenang yang sama dengan DPR. Kebutuhan terbesar menyangkut keanggotaan DPR dan DPD, adalah menjadikan sejajar di dalam kamar legislatif, yang sedikit banyak akan mengurangi bahkan menghapuskan dua kesan buruk tentang DPR dan UUD 1945, yaitu: **a.** DPR tidak lagi dianggap sebagai lembaga tertinggi negara; dan **b.** penghapusan kesan politisasi UUD 1945 nerdasarkan sejumlah ketentuan yang ada di dalamnya.

Konsep perwakilan yang ada di DPD, adalah wujud dari representasi kedaerahan. Ide menghadirkan perwakilan kedaerahan ini, karena didorong oleh kesadaran adanya keinginan untuk mengkompensasi kelemahan dalam perwakilan politik yang ada di DPR.

Dalam dewan ini, terjadi ketidak seimbangan antara perwakilan politik yang berasal dari Pulau Jawa dan luar Jawa. Akibatnya, jumlah wakil yang ada di DPR, lebih banyak berasal dari daerah Pulau Jawa dibandingkan wakil dari daerah luar Pulau Jawa. Dengan kehadiran DPD ini, diharapkan ketidak seimbangan itu berusaha untuk diatasi.[1022]

Karena itu, pemilu 2004 dapat dikatakan sebagai jalan yang sama sekali baru bagi Indonesia dalam menapaki demokrasi perwakilan. Kebaruan itu pada suatu sisi adalah akibat dari dampak perubahan konstitusi seperti yang disebutkan di atas; dan pada sisi yang lain adalah efek dari kebebasan menyangkut metode berpolitik aktor-aktor politik dan *civil society*.[1023]

Hal yang akan dijadikan sejarah dengan penyelengaraan pemilu 2004 ini adalah, pemilu pertama untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu ini diselengarakan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 6A ayat (1). Pemilu Presiden dan Wakil Presiden ini, didasarkan pada UU Nomor 23 tahun 2003 tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Dari gambaran di atas dapat ditarik pemikiran dasar, khususnya menyangkut penyelenggaraan pemilu di era reformasi ini, bahwa benar pemilu yang diselenggarakan itu telah menghasilkan anggota DPR dan anggota DPD,

---

[1022] *Infra,* Catatan kaki Nomor 814, hlm. 331.
[1023] *Ibidem.*

serta anggota DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, tapi hanya secara formal mengantarkan adanya kedaulatan rakyat dalam pesta demokrasi 5 tahunan.[1024] Secara substansial, dibuktikan kembali bahwa pemilu di era reformasi ini pun, belum bahkan tidak menunjukkan kalau kedaulatan rakyat telah tertransformasikan ke dalam kekuasaan negara secara utuh.

Apa yang diuraikan di atas menunjukkan keadaan yang sama dengan pemilu yang diselenggarakan tahun 2009. Pada dasarnya, tujuan penyelenggaraan pemilu tahun 2009 sama dengan pemilu tahun 2004, yaitu memilih anggota DPR pusat, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/ Kota; serta memilih pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Perbedaan hanya menyangkut peserta pemilu. Pada pemilu tahun 2009 ini diikuti oleh 44 parpol,[1025] yang terdiri dari: 19 parpol nasional peserta pemilu 2004; 6 parpol lokal Aceh; dan sisanya 19 parpol baru nasional.

Hasil pemilu 2009 yang diperoleh dari Wikipedia yang diunduh 10 April 2010, diketahui sebagai berikut:

[1024] Dalam catatan kritis Moh. Mahfud MD, praktik pemilu 5 tahunan ini belum mencerminkan adanya pengakuan dan transformasi kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan. Hal itu karena hak politik rakyat untuk menentukan secara demokratis wakil-wakil dan pemimpinnya, hanya dinikmati tidak lebih dari 5 menit saja ketika melakukan pencoblosan. Sisa waktu selebihnya dengan perhitungan rata-rata per tahun 357 hari x 5 tahun (masa jabatan) x 1.440 menit/hari, itu sama dengan 2.570.395 menit yang justeru dinikmati secara leluasa oleh elit politik yang katanya pilihan rakyat. Dalam sisa waktu itu, apa yang dikerjakannya tidak pernah dan tidak akan pernah diketahui rakyat pemilihnya. Untuk keadaan seperti ini, teori hukum tata negara yang dinyatakan oleh Robert A. Dahl, sebagai gambaran negara dengan pemerintahan oligarkhi atau poliarkhi. Moh. Mahfud MD, "Kedaulatan dalam Perspektif Hukum", *Makalah,* Seminar Nasional Kemah Kedaulatan, Memaknai 70 Tahun Indonesia Merdeka, UII, Yogyakarta, 15 Agustus 2015, hlm.3.

[1025] Sebetulnya pada saat pertama kali KPU menetapkan peserta pemilu 2009 ini, yang dinyatakan lolos hanya 34 parpol nasional dan 6 parpol lokal Aceh, sehingga jumlahnya menjadi 40 parpol. Namun setelah dilakukan verifikasi ulang terkait dengan persyaratan parpol dapat menjadi peserta pemilu tahun 2009, akhirnya bertambah 4 parpol peserta pemilu 1999 dinyatakan memenuhi syarat. Itulah sebabnya, kepada keempat parpol terakhir tersebut, KPU menetapkan nomor urutnya dimulai dari nomor 41 s.d. nomor 44.

Tabel 7: Hasil Pemilu Legislatif, Tahun 2009

No.	Nama Partai	Suara	%	Kursi	Ket.*)
1.	Hati Nurani Rakyat	3.922.870	3,77	18	Lolos
2.	Karya Peduli Bangsa	1.461.182	1,40	0	Tidak Lolos
3.	Pengusaha dan Pekerja Indonesia	745.625	0,72	0	Tidak Lolos
4.	Peduli Rakyat Nasional	1.260.794	1,21	0	Tidak Lolos
5.	Gerakan Indonesia Raya	4.646.406	4,46	25	
6.	Barisan Nasional	761.086	0,73	0	Tidak Lolos
7.	Keadilan dan Persatuan Indonesia	934.892	0,90	0	Tidak Lolos
8.	Keadilan Sejahtera	8.206.955	7,88	57	Lolos
9.	Amanat Nasional	6.254.580	6,01	43	Lolos
10.	Perjuangan Indonesia Baru	197.371	0,19	0	Tidak Lolos
11.	Kedaulatan	437.121	0,42	0	Tidak Lolos
12.	Persatuan Daerah	550.581	0,53	0	Tidak Lolos
13.	Kebangkitan Bangsa	5.146.122	4,94	27	Lolos
14.	Pemuda Indonesia	414.043	0,40	0	Tidak Lolos
15.	Nasional Indonesia Marhaenisme	316.752	0,30	0	Tidak Lolos
16.	Demokrasi Pembaruan	896.660	0,86	0	Tidak Lolos
17.	Karya Perjuangan	351.440	0,34	0	Tidak Lolos
18.	Matahari Bangsa	414.750	0,13	0	Tidak Lolos
19.	Penegak Demokrasi Indonesia	137.727	0,13	0	Tidak Lolos
20.	Demokrasi Kebangsaan	671.244	0,64	0	Tidak Lolos
21.	Republika Nusantara	630.780	0,61	0	Tidak Lolos
22.	Pelopor	342.914	0,33	0	Tidak Lolos
23.	Golongan Karya	15.037.757	14,45	107	Lolos
24.	Persatuan Pembangunan	5.533.214	5,32	37	Lolos
25.	Damai Sejahtera	1.541.214	1,48	0	Tidak Lolos
26.	Nasional Banteng Kerakyatan Indonesia	468.696	0,45	0	Tidak Lolos
27.	Bulan Bintang	1.864.752	1,79	0	Tidak Lolos
28.	Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.600.091	14,03	95	Lolos
29.	Bintang Reformasi	1.264.333	1,21	0	Tidak Lolos
30.	Patriot	547.351	0,53	0	Tidak Lolos
31.	Demokrat	21.703.137	20,85	150	Lolos
32.	Kasih Demokrasi Indonesia	324.553	0,31	0	Tidak Lolos
33.	Indonesia Sejahtera	320.665	0,31	0	Tidak Lolos
34.	Kebangkitan Nasional Ulama	1.527.593	1,47	0	Tidak Lolos
35.	**Aceh (lokal)**				
36.	**Aceh Aman Sejahtera (lokal)**				
37.	**Bersatu Aceh (lokal)**				
38.	**Daulat Aceh (lokal)**				
39.	**Rakyat Aceh (lokal)**				
40.	**Suara Independen Rakyat Aceh (lokal)**				
41.	Merdeka	111.623	0,11	0	Tidak Lolos
42.	Persatuan Nahdatul Ummah Indonesia	146.779	0,14	0	Tidak Lolos
43.	Serikat Indonesia	140.551	0,14	0	Tidak Lolos
44.	Buruh	265.203	0,25	0	Tidak Lolos

Sumber: **https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia_2009**, diunduh, 10-04,2010.

Dari tabel di atas, setidaknya ada dua catatan penting bertalian dengan komposisi perolehan suara itu. *Pertama,* mulai pemilu 2009 ini, KPU memberlakukan ketentuan *parliamentary threshold* (PT) sebesar 2,50%. Akibatnya, partai politik yang memperoleh suara dengan prosentase kurang dari 2,50%, ditetapkan tidak berhak memperoleh kursi di DPR. *Kedua*, akibat lanjut dari PT ini, ada harapan meskipun secara perlahan-lahan akan terjadi gerakan politik menuju penyederhanaan parpol.[1026]

Berdasarkan ketentuan PT tersebut, dari ke-38 parpol nasional akhirnya hanya 9 parpol yang dinyatakan lolos mendapatkan kursi di DPR. Sementara 29 parpol lainnya terkubur oleh angka 2,50% PT. Harapan ke depannya dengan PT ini, menumbuhkan kesadaran politik kepada masyarakat dan kepada mereka yang telah menjadi elit politik, serta kepada pemerintah, untuk secara bersama-sama dengan porsi dan fungsi masing-masing, mendorong penyederhanaan parpol tersebut.

Bagi masyarakat, penyederhanaan parpol sebetulnya sangat menguntungkan, yakni akan mengurangi dan menghemat energi politik ekstra, yang boleh dikatakan kontra produktif bagi kesejahteraan masyarakat. Dengan sistem partai yang sederhana, terutama sistem dua partai, persaingan politik dari kedua partai dalam rangka merebut dukungan rakyat akan lebih konkret. Dapat dipastikan bahwa masing-masing parpol yang bersaing, akan membuat program

[1026] Dalam hemat penulis, untuk menuju praktik politik yang kontributif terhadap kesejahteraan rakyat, sistem kepartaian yang sederhana, terutama sistem dua partai, adalah "jaminan"nya. Hal itu karena, persaingan politik di antara jumlah parpol yang sedikit (misalnya dua parpol), akan mendorong masing-masing parpol menyuguhkan program kerja terbaik yang pro rakyat. Tapi ketika sistem banyak partai yang dianut, program kerja pro rakyat hanya bersifat basa basi atau asal-asalan. Hal itu karena parpol-parpol tersebut menyadari betul bahwa kekuatan politik yang dimiliki, khususnya energi politik, tidak cukup kuat untuk menopang persaingan politik dengan parpol lain.

kerja politik pro rakyat yang aplikatif. Hal yang diperlukan pada situasi ini, adalah kecerdasan dan kecerdikan rakyat dalam memilih parpol yang program kerja politiknya dianggap terbaik. Dalam rangka memilih ini, terbentuk pola pendidikan politik rakyat yang sehat oleh sistem partai yang sederhana.

Tidak jauh berbeda halnya dengan dan bagi elit politik. PT yang menyebabkan tersingkirnya parpol-parpol mendapatkan kursi di DPR karena tidak memenuhi ambang batas minimal, adalah peringatan "keras", tegas, dan pasti dari rakyat, bahwa seluruh elit parpol perlu melakukan reintrospeksi diri secara berulang-ulang, dan menghentikan laku-laku yang tidak popular bagi rakyat.

Sementara bagi pemerintah, berdasarkan PT ini pula, sudah semestinya pemerintah memiliki kebijakan yang strategis, untuk tidak lagi membuka kesempatan kepada rakyat mendirikan parpol baru, atau menerima pendaftaran parpol lama berganti baju. Perlu menghilangkan asumsi bahwa membatasi bahkan melarang pendirian partai-partai baru, adalah tindakan pemerintahan yang ceroboh dan melukai demokrasi. Perlu ditegaskan di sini bahwa tidak ada proses melukai demokrasi karena larangan itu. Justeru sebaliknya, ketika kesempatan pendaftaran parpol baru selalu dibuka dan dibuka terus karena alasan akan diselenggarakan pemilu, apalagi dengan menerima pendaftaran parpol lama berganti baju, jelas itu melakukan pendidikan politik dengan cara bohong. Mendidik politik rakyat dengan bohong, justeru menyebabkan pendidikan politik rakyat "berhenti". Proses pencerdasan politik rakyat terganggu, karena setiap kurun waktu tertentu yang dihadapinya selalu dimulai dari nol lagi nol lagi. Sementara perjalanan politik ke depan, semakin hari semakin cepat, dan tidak pernah mengenal berhenti. Berani

berhenti barang sejenak sekalipun, berarti siap untuk disalip orang dengan tidak pernah memikirkan akibat-akibatnya.

Berdasarkan fakta dengan adanya 29 parpol hasil pemilu 2009 yang tidak lolos *parliamentary threshold*, adalah gambaran banyaknya terbuang energi politik ekstra yang tidak bermanfaat. Kalau saja ke-29 parpol itu dapat bergabung menjadi satu parpol baru dan besar, mungkin keadaannya akan lain dan akan dapat berbuat banyak untuk rakyat. Keadaan ini lah yang semestinya dijadikan pertimbangan dalam menyikapi PT.

Secara khierarkhis berdasarkan perolehan jumlah kursi di DPR dari urutan terbesar, ke sembilan parpol tersebut, adalah sebagai berikut:

Tabel 8: Partai yang Lolos *Parliamentary Threshold* (PT) 2,50%

No.	Nama Partai Politik	Perolehan Kursi	Prosentase %
1.	Demokrat	148	26,40
2.	Golkar	106	18,92
3.	Demokrasi Indonesia Perjuangan	94	16,78
4.	Keadilan Sejahtera	57	10,17
5.	Amanat Nasional	46	8,21
6.	Persatuan Pembangunan	38	6,78
7.	Kebangkitan Bangsa	28	5,00
8.	Gerakan Indonesia Raya	26	4,64
9.	Hati Nurani Rakyat	17	3,04
	Jumlah	560	100

Sumber: **https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia_2009**, diunduh, 10-04,2010.

Agak berbeda dengan hasil pemilu tahun 2014. Ada beberapa catatan penting yang perlu dijadikan perhatian sekaligus evaluasi penyelenggaraannya,

yang jangka jauhnya untuk pemilu nasional tahun 2019, sementara untuk jangka pendeknya pemilukada serentak yang sudah diambang pintu.[1027]

Catatan-catatan itu adalah bahwa antara pemilu nasional dan pemilukada, sesungguhnya tidak ada perbedaan tujuan dan fungsi. Keduanya sama-sama dalam rangka transformasi kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan. Artinya, dalam pemilu nasional maupun pemilukada, rakyat secara bersama-sama memilih orang yang akan diberi kepercayaan untuk mewakili kepentingan mereka ke dalam kekuasaan negara. Perbedaannya terletak pada, kalau dalam pemilu nasional rakyat memilih wakil rakyat untuk duduk menjadi anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan memilih pasangan Presiden dan Wakil Presiden, maka dalam pemilukada, rakyat akan memilih Gubernur sebagai kepala daerah tingkat provinsi, dan memilih Bupati/Walikota sebagai kepala daerah tingkat Kabupaten/Kota. Tapi esensialia dari kedua pemilu itu, nasional dan kabupaten/kota, adalah rakyat hendak mentransformasikan kehendak kedaulatannya ke dalam kekuasaan Gubernur, Bupati, dan/atau Walikota masing-masing.

Karena esensialianya seperti itu, maka siapa pun yang nantinya terpilih menjadi kepala daerah, harus secara konsekwen dan konsisten menjadikan dirinya sebagai wakil dari kepentingan rakyat pemilih di masing-masing provinsi atau kabupaten atau kota. Mau dan mampu untuk "memutuskan" emosialitas dengan parpol pengusung, sehingga tidak lagi menjadi wakil dari kepentingan parpol

---

[1027] Berdasarkan keputusan KPU, pemilukada akan dilaksanakan secara serentak dalam tiga tahap, yaitu: Tahap *Pertama*, Desember 2015; Tahap *Kedua*, Juli 2017; dan Tahap *ketiga*, Desember 2019.

pengusung. Hal itu penting ditegaskan, karena ternyata hasil pemilu legislatif nasional Tahun 2014 yang lalu, menunjukkan adanya kemunduran yang cukup signifikan jika dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya, bahkan cenderung mengabaikan kedaulatan rakyat.

Pengabaian itu tampak dari ternyata anggota DPR dengan sengaja membuat kesepakatan diam-diam tapi demonstratif, mengelompokkan dan mengkotakkan diri ke dalam dua wadah koalisi, koalisi merah putih (KMP) dan koalisi Indonesia hebat (KIH).

Pengkotakan ini menunjukkan bahwa elit politik yang ada di kawasan parlemen, sangat jelas tidak memahami lembaga DPR itu sebagai lembaga perwakilan seluruh rakyat Indonesia, bukan wakil koalisi baik di KMP maupun di KIH. Itulah sebabnya disebut sebagai DPR Republik Indonesia. Sebuah anomali yang nyata, kalau mereka mengaku dirinya sebagai anggota DPR, tapi tidak memiliki kinerja nyata yang mencerminkan kepentingan rakyat Indonesia.[1028] Akan lebih celaka lagi, jika kemudian terbukti ada kinerjanya anggota DPR yang lebih mengedepankan bahkan mendahulukan kepentingan koalisi KMP atau KIH.

Seperti diketahui, pemilu 2014 ini diselenggarakan pada tanggal 9 April 2014, diikuti oleh 15 parpol yang terbagi ke dalam 12 parpol nasional, dan 3

[1028] Ada sebuah keprihatinan dan bahkan penyesalan yang sangat dalam menyaksikan kinerja dan aktivitas DPR dan anggota DPR yang tidak pro rakyat. Ada tiga anomali lagi sekaligus dipertontonkan DPR yang dapat dikategorikan menyayat perasaan rakyat Indonesia, yaitu: **a.** ketua dan wakil ketua DPR beserta rombongan melakukan lawatan ke luar negeri dalam rangka memenuhi undangan IPU di Amerika Serikat, malah "mampir" ke tampat kampanye pendahuluan calon Presiden AS dari kubu Republik, Donald Thrump; **b.** rombongan tersebut dalam huruf a, ternyata tidak sesuai dengan pagu yang ada di BURT DPR dengan jumlah 13 orang, tapi yang pergi 21 orang, yang biaya keseluruhannya dibebankan pada APBN; **c.** Tiarapnya DPR dan anggota DPR dalam mensikapi peristiwa kabut asap yang melanda dua pulau terbesar Indonesia, Sumatera dan Kalimantan. Padahal di sinilah dibutuhkan suara DPR yang menggelegar demi keselamatan dan kesehatan rakyat Indonesia. Tapi untuk hal ini tidak ada sama sekali.

parpol lokal Aceh. Dari ke-12 parpol nasional, dua parpol yaitu PBB dan PKPI, tidak lolos PT 2,50%, sehingga untuk kedua kalinya setelah pada pemilu 2009 juga gagal memperoleh suara minimal PT. Karena itu, tersisa 10 parpol yang memperoleh suara di atas ambang batas minimal PT sebesar 2,50%.

Dalam tabel berikut diperlihatkan hasil akhir perolehan suara pada pemilu legislatif tahun 2014, berikut prosentase perolehan suara ke seluruh parpol, dan perolehan kursi dari ke-10 parpol yang lolos PT, sebagai berikut:

Tabel 9: Hasil Pemilu Legislatif, Tahun 2014

No.	Nama Partai	Suara	%	Kursi	Ket.
1.	Nasional Demokrat (NASDEM)	8.402.812	6,72	35	
2.	Kebangkitan Bangsa (PKB)	11.298.950	9,04	47	
3.	Keadilan Sejahtera (PKS)	8.480.204	6,79	40	
4.	Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	23.681.471	18,95	109	
5.	Golongan Karya (GOLKAR)	18.432.312	14,75	91	
6.	Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA)	14.760.371	11,81	73	
7.	Demokrat (PD)	12.728.910	10,09	61	
8.	Amanat Nasional (PAN)	9.482.621	7,59	49	
9.	Persatuan Pembangunan (PPP)	8.157.488	6,53	39	
10.	Hati Nurani Rakyat (HANURA)	6.579.498	5,26	16	
11.	Damai Aceh	--	--	--	
12.	Nasional Aceh	--	--	--	
13.	Aceh	--	--	--	
14.	Bulan Bintang (PBB)	1.825.750	1,46	0	
15.	Keadilan Persatuan Indnesia (PKPI)	1.143.094	0,91	0	
	Jumlah		100	560	

Sumber: **http://news.metrotvnews.com/read/2014/05/14/241830/ini-daftar-perolehan-kursi-dpr-ri-tiap-parpol**, diunduh, 20 Juli 2014.

Dari hasil pemilu 2014 inilah, ke 10 parpol kemudian melakukan koalisi ke dalam KMP dan KIH. Hasilnya, hampir semua waktu yang dilewati sejak pengesahan sebagai anggota DPR, praktis tidak banyak yang dilakukan untuk

rakyat. Koalisi KMP dan KIH, menyibukan diri dengan koalisi dan kepentingannya masing-masing. Banyak peristiwa yang terjadi di tengah masyarakat yang sepatutnya menjadi perhatian DPR, nyatanya sama sekali DPR tidak memberikan perhatian atau apresiasi.

Karena itu, dapat dipahami kalau kemudian tingkat kepercayaan rakyat kepada DPR, semakin hari semakin menurun secara tajam.[1029] Gambaran itu menjelaskan, bahwa DPR memang tidak pernah menyuarakan aspirasi rakyat sebagai wujud kedaulatan di tangan rakyat. Di sini DPR dan rakyat sama-sama memiliki suara sendiri-sendiri yang sangat berbeda secara diametral. Sebuah anomali raksasa *(big anomaly,)* suara DPR berseberangan dengan suara rakyat.[1030]

Padahal yang semestinya terjadi adalah seluruh jenis produk yang dihasilkan oleh wakil rakyat di DPR, baik yang berupa produk legislatif, produk pengawasan, dan produk budgeting, termasuk produk dari fungsi "representasi",[1031] menjadi *syifa* bagi rakyat dengan kedaulatannya. Pada keadaan

---

[1029] Situs Republika Online (ROL) yang dijadikan sampel oleh Direktur *Center for Election and Political Party* FISIP-UI, Reni Suwarso UI, menunjukkan bahwa kepercayaan rakyat kepada DPR pada periode 16-27 September 2013, hanya 16% responden yang menilai kinerja DPR positif. 52% menilai buruk, dan 16% netral. **http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/13/11/11/mw29dy-survei-ui-kepercayaan-ke-dpr-terus-menurun**, diunduh 15 Desember 2013. Setahun kemudian tepatnya 26 Agustus 2014, diakui sendiri oleh Wakil Ketua Badan Kehormatan DPR, Siswono Yudo Husodo, bahwa kepercayaan rakyat kepada DPR merosot ke level yang sangat rendah. **http://nasional.kompas.com/read/2014/08/26/16591271/Kepercayaan.Masyarakat.pada. DPR.Merosot.Partai.Ikut.Bertanggung.Jawab**, diunduh, 25 September 2014.

[1030] Pengesahan UU pemilukada yang menentukan kepala daerah dipilih oleh DPRD. Di situ nampak anomalinya karena rakyat ingin pemilihan kepala daerah langsung, tapi DPR ingin memilih kepala daerah oleh DPRD. Perseteruan konsep pemilukada ini, diakhiri dengan Presiden SBY mengeluarkan Perpu Nomor 1 tahun 2014 tentang perubahan UU Nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Hasil akhirnya Perpu itu pun dalam sidang Paripurna DPR tanggal 20 Januari 2015, disetujui DPR jadi UU, yang intinya bahwa pemilihan para kepala daerah tetap dilakukan secara langsung oleh rakyat daerah masing-masing.

[1031] Hal yang terjadi dengan fungsi representasi ini, justeru menjadi kontra produktif untuk nilai tambah sebagai DPR maupun sebagai anggota DPR. Gagasan yang dimunculkannya justeru tuntutan dari anggota DPR, di antaranya untuk mendapatkan dana aspirasi yang besarnya

ini, kepercayaan rakyat dan kedaulatan rakyat kepada DPR secara kelembagaan, akan pulih. Tidak ada lagi DPR tidak mendapat kepercayaan dari kedaulatan rakyat seperti sedang terjadi sekarang.

Untuk semua keadaan itu, diakui secara jujur oleh Wakil Ketua Badan Kehormatan DPR, Siswono Yudo Husodo,[1032] bahwa menurunnya tingkat kinerja DPR itu mempengaruhi secara *mutatis mutandis* terhadap menurunnya tingkat kepercayaan rakyat kepada DPR. Di samping itu, ada pula faktor lain yang merupakan imbas dari pendidikan politik yang salah selama ini, yaitu: (1) rakyat pemilih yang cenderung transaksional; dan (2) partai politik di tingkat awal, tidak mengusung calon anggota DPR yang kompeten dan berintegritas.[1033]

Kalau saja keduanya berjalan dengan baik dan simultan, yakni rakyat pemilih tidak berpikir transaksional dan partai politik hanya mengajukan calon anggota DPR yang kompeten dan berintegritas, maka dapat dipastikan hanya orang-orang terbaiklah yang akan terpilih dalam pemilu menjadi anggota DPR. Artinya, dapat diharapkan kalau di dalam DPR telah berkumpul orang-orang yang kompeten dan memiliki integritas baik, maka kedaulatan rakyat sedikit-sedikit dapat ditransformasikan ke dalam kekuasaan di legislatif. Keadaan itu juga akan *mutatis mutandis*, ketika calon-calon di eksekutif yang juga diusung partai politik adalah orang-orang yang kompeten dan berintegritas, maka akan berkumpul pula orang-orang terbaik dari yang baik di pemerintahan.

---

20 milyar rupiah/orang/tahun. Keinginan ini sontak mendapat reaksi keras dari berbagai pihak, yang intinya menolak keinginan itu.

[1032] **http://nasional.kompas.com/read/2014/08/26/16591271/Kepercayaan.Masyarakat.pada. DPR. Merosot.Partai.Ikut.Bertanggung.Jawab**, diunduh 25-09-2014.

[1033] Kedua-duanya terjadi sebagai akibat dari cara parpol melakukan pendidikan politik yang salah. Dalam merekrut kader, bukan kualitasnya yang dijadikan ukuran, tapi sekedar keterpenuhuhan persyaratan formal, kedekatan, bahkan karena hubungan keluarga (nepotisme), yang orientasi akhirnya perolehan penghasilan sebagai anggota wakil rakyat.

Karena itu, ketika di dua badan –legislatif dan eksekutif- kemudian diisi oleh orang-orang yang kompeten dan berintegritas, dapat dipastikan pula terjadi sinergitas knerja antara legislatif dan eksekutif (di tingkat pusat). Begitu pula di tingkat daerah akan terjadi sinergitas kinerja di antara unsur penyelenggara pemerintahan daerah di semua tingkatan, yaitu kepala daerah dan DPRD. Kalau sinergitas kinerja ini terjadi, maka hasil-hasil kinerjanya tidak lain adalah *syifa* bagi kedaulatan rakyat. Dari sini dapat disimpulkan, bahwa pemilu seperti inilah yang diharapkan mampu mewujudkan kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan, baik di legislatif maupun di eksekutif. Untuk menuju ke arah itu, harus diakui dan disadari, kalau parpol selaku kendaraan pemilu, memegang peranan penting dan menentukan sekaligus bertanggung jawab untuk menghasilkan pemilu yang demokratis dan berkedaulatan rakyat itu.

BAB V

PEMILIHAN UMUM SEBAGAI IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT DI INDONESIA

A. Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Umum

Dari uraian bab-bab terdahulu, tidak dapat dihindari bahwa dalam negara bangsa *(nation state)* pemerintahan akan dilaksanakan dengan cara-cara tidak langsung atau melalui perwakilan. Prinsip ini harus ditempuh sebagai konsekwensi bahwa selain karena segala sesuatu yang berkaitan dengan urusan dan kepentingan masyarakat, harus diurus, diatur, dan diselenggarakan sendiri oleh rakyat yang bersangkutan,[1034] juga cara rakyat mengurus urusannya tidak lagi memungkinkan dilakukan secara langsung. Itulah sebabnya kemudian dilakukan dengan cara-cara perwakilan. Hal lain yang juga menjadi karakter dan ciri negara bangsa, adalah julukan negara republik atau demokrasi. Secara filosofis – demikian dinyatakan Bagir Manan[1035]–, negara republik adalah negara yang dibentuk oleh dan untuk kepentingan umum. Berdasarkan pemahaman ini, hendak menyatakan bahwa semua jabatan dalam negara republik, adalah jabatan yang dibentuk dengan atas nama dan berfungsi mewujudkan kepentingan umum. Karena negara bangsa memiliki kompleksitas di berbagai keadaan, seperti wilayah yang luas, rakyat yang banyak, dan urusan pemerintahan yang heterogen, maka demokrasi sebagai perwujudan dari republik, dilakukan dengan cara tidak

[1034] Kalimat senada pernah diucapkan Raja Inggris Edward II dengan kata-kata: "Apa yang mengenai sekalian orang, harus disetujui oleh sekalian orang". Dikutip dari Soenario, Sistem ..., *op.cit.*, hlm. 15.

[1035] Bagir Manan, Teori ... *op.cit.*, hlm. 67.

langsung atau demokrasi tidak langsung atau disebut juga dengan sebutan demokrasi perwakilan. Artinya, realisasi kepentingan rakyat sebagai cerminan republik, dilakukan melalui badan perwakilan yang anggota-anggotanya hasil pilihan rakyat yang bersangkutan.

Untuk mencapai cita-cita pemerintahan rakyat yang tidak hanya diartikan sebagai pemerintahan untuk rakyat, tapi juga pemerintahan bersama-sama rakyat dengan cara tidak langsung itu; satu-satunya jalan yang paling mendekati adalah melalui pemilu, yakni rakyat yang berhak memerintah secara bersama-sama menentukan sendiri siapa-siapa yang akan mewakili kepentingannya dalam pemerintahan, baik untuk di kekuasaan legislatif maupun di kekuasaan eksekutif.[1036] Sementara untuk badan yudikatif, tidak dikenakan kewajiban untuk dipilih seperti legislatif dan eksekutif, karena alasan badan ini harus steril dari kepentingan politik dalam bentuk apa pun.[1037]

Pemilihan orang-orang yang akan duduk mewakili kepentingan rakyat pemilih, adalah cara mewujudkan kedaulatan rakyat dalam badan legislatif dan

---

[1036] Dua kekuasaan ini merupakan kekuasaan-kekuasaan pokok yang harus ada dalam negara. Untuk hal ini John Locke yang mengintroduksi lebih lanjut teori trias politika dari philosop Emmanuel Kant, menyatakan bahwa ketiga kekuasaan itu adalah legislatif, eksekutif, dan federatif. Semenara teori trias politika yang lebih populer dari Montesquieu, kekuasaan ketiganya adalah yudikatif. Kekuasaan federatif John Locke sendiri lebih dekat ke kekuasaan eksekutif. Karena itu, yang sesungguhnya jadi pilar pemerintahan sipil adalah legislatif dan eksekutif. Lihat John Locke, Of Civil ..., *op.cit.*, hlm. 120.

[1037] Bagir Manan, DPR, ..., *op.cit.*, hlm. 74. Untuk hal ini, dalam hemat penulis, prinsip kedaulatan rakyat juga harus mewujud dalam badan yudikatif, mesti mekanaismenya tidak sama dengan mewujudkan kedaulatan rakyat di keluasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Kedaulatan rakyat di kekuasaan yudikatif diwujudkan melalui kontrol terhadap prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman, yang hari ini dilakukan oleh lembaga Komisi Yudisial (KY). Dapat dikatakan bahwa kehadiran KY dalam struktur kelembagaan negara Indonesia yang esensinya mengawasai kekuasaan kehakiman (administratif), adalah bentuk keterlibatan kedaulatan rakyat dalam kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, penguatan fungsi, wewenang, dan kekuasaan KY yang beberapa waktu yang lalu mengalami pengurangan melalui putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam perkara Nomor ...., harus dikembalikan dan makin dikokohkan. Dalam perjalanan kekuasaan kehakiman, khsusunya sejak era reformasi, ada kecenderungan kemerdekaan kekuasaan kehakiman diartikan *"untouchable"* oleh siapa pun.

badan eksekutif itu. Dalam badan dan oleh badan-badan itulah, kedaulatan rakyat diwujudkan melalui pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenangnya masing-masing.

Dalam badan legislatif, kedaulatan rakyat direalisasikan melalui produk undang-undang sebagai tugas pokok dan tugas utamanya, dan melalui fungsi anggaran, serta melalui fungsi pengawasan.[1038] Artinya, dalam melaksanakan ketiga kekuasaannya itu, badan legislatif tidak boleh mengeluarkan putusan yang bertentangan dengan kedaulatan rakyat. Dalam menjalan fungsi legislasi termasuk di dalamnya fungsi anggaran,[1039] maka artinya materi muatannya harus selalu mencerminkan dan dalam rangka menjelmakan kedaulatan rakyat.[1040] Begitu pula dalam menjalankan fungsi pengawasan. DPR harus selalu berorientasi pada prinsip kedaulatan rakyat. Bahkan dalam hemat penulis, fungsi pengawasan itu sedang menempatkan DPR secara langsung sebagai rakyat melakukan pengawasan terhadap tindakan-tindakan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan mewujudkan cita-cita kedaulatan rakyat.

Sementara dalam badan eksekutif, kedaulatan rakyat direalisasikan dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang didasarkan pada undang-undang

---

[1038] Lihat Pasal 20A ayat (1) UUD 1945.

[1039] Ketentuan Pasal 23 AYAT (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara *ditetapkan setiap tahun dengan UU* dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (kursif-penulis), menunjukkan bahwa masalah APBN adalah masalah legislasi juga, hanya isinya mengenai anggaran untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan negara secara keseluruhan.

[1040] Pencerminkan kedaulatan rakyat dalam fungsi anggaran, setidaknya menyangkut kebutuhan, dasar manusia yang pokok-pokoknya ditetapkan dalam tujuan negara sebagaimana dijumpai dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu: mencerdaskan kehidupan bangsa berkaitan dengan pendidikan; memajukan kesejahteraan umum berkaitan dengan hak kesehatan dan hari tua, termasuk hak mendapatkan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan. Anggaran negara yang ditetapkan harus memuat jaminan bagi warga negara mendapatkan pelayanan maksimal dalam urusan-urusan tersebut. Termasuk di dalamnya berkaitan dengan jaminan dan perlindungan bagi keamanan warga negara dan teritorial negara dari kemungkinan diokupasi atau malah dipindahtangankan kepada pihak lain. Ini tercermin dalam tujuan negara, melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.

yang dibuat oleh badan legislatif. Secara konseptual, tugas-tugas legislatif dan tugas-tugas pemerintahan itu, di dalamnya memuat hasrat, keinginan, dan harapan rakyat untuk mendapatkan kehidupan yang jauh lebih baik di segala sisi kehidupannya. Undang-undang yang dibuat badan legislatif berisi rumusan ketentuan yang menjamin berbagai kepentingan rakyat terpenuhi sebagaimana mestinya, sehingga memudahkan badan eksekutif untuk merealisasikannya dalam kenyataan.

Konsep pemerintahan yang digambarkan di atas itu, secara teoretik adalah pemerintahan demokrasi, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemerintahan dari rakyat maksudnya pemerintahan yang *legitimate* atau mendapat legitimasi dari rakyat, sebagai konsekwensi orang-orang yang dihasilkan dari pilihan rakyat. Dilaksanakan sendiri oleh rakyat, maksudnya bahwa mereka yang memerintah tadi senantiasa berada dalam pengawasan dan kontrol rakyat, sehingga pelaksanaan kinerjanya senantiasa berada dalam koridor kepentingan rakyat; dan pemerintahan untuk rakyat maksudnya apa-apa yang dilakukan oleh pemerintah itu, semuanya menuju pada pelayanan terbaik bagi kepentingan rakyat. Atau pemerintah yang responsif, aspiratif, populistik, dan akomodatif terhadap segala hal yang menyangkut kepentingan rakyat.[1041]

Oleh karena itu, gagasan negara penjaga malam *(nachwachterstaat)* di masa lalu, merupakan model pemerintahan yang baik yaitu yang paling sedikit melibatkan diri dalam urusan masyarakat *(the least government is the best government)* atau *staatsonthouding* dalam bahasa Belanda.[1042] Namun yang

[1041] Dede Rosyada dkk., Pendidikan Kewargaan ..., *op.cit.*, hlm. 112.
[1042] Miriam Budiardjo, Dasar-dasar ..., *op.cit.*, hlm. 114.

sedikit itu dalam pengertian seluruhnya untuk kepentingan rakyat yakni melayani dan memfasilitasi aktivitas masyarakat dalam mencapai kesejahteraannya. Pemerintahan yang seperti ini seiringan dengan teori utilities yang diajarkan Jeremy Bentham, bahwa pemerintahan yang baik adalah yang sebesar-besar aktifitas pemerintahannya untuk mencapai sebesar-besar dan sebanyak-banyaknya rakyat menikmati kesejahteraan *(the greatest happiness for the greatest numbers)*.[1043]

Keadaan di atas merupakan sebuah *conditio sine quanon* dari prinsip pemilu yang demokratis atau berkedaulatan rakyat. Artinya, pemilu adalah sarana mewujudkan kedaulatan rakyat secara demokratis, yang *mutatis mutandis* berkonribusi bagi terwujudnya kedaulatan rakyat, dan yang sejatinya adalah kesejahteraan rakyat dalam kenyataan.

Seperti tergambar dalam uraian bab-bab sebelumnya bahwa sejak Indonesia merdeka sampai saat ini, telah terselenggara sebanyak 15 kali pemilu yang terdiri dari 12 kali pemilu legislatif,[1044] dan 3 kali pemilu Presiden.[1045] Dari perjalanan pemilu di atas, sebetulnya Indonesia sudah masuk kategori cukup dewasa secara politik. Akan tetapi, jika dilihat dari sisi substansi dan praktik pemilu yang terselenggara, terutama pemilu legislatif, menunjukkan kemuduran kualitas baik dari sisi penyelenggaraan terutama mengenai wakil terpilih, jika dibandingkan dengan pemilu legislatif yang terselenggara tahun 1955. Praktik

[1043] Jeremy Bentham, ...

[1044] Pemilu legislatif itu dikumulasi antara legislatif tingkat pusat (DPR) dengan legislative tingkat daerah (DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota), atau di masa rezim orde baru dikenal dengan DPRD Tingkat I dan DPRD Tingkat II.

[1045] Pemilu Presiden baru pertama kalinya dilakukan pada tahun 2004, disusul kemudian tahun 2009, dan terakhir pemilihan Presiden bulan Juli tahun 2014 yang lalu. Gagasan pemilu Presiden langsung ini hendak menegaskan kalau Indonesia berdasarkan UUD 1945 Baru, adalah menganut sistem pemerintahan presidensial.

money politics yang merebak sejak era reformasi sebagai cara instan menuju gedung parlemen, masih mendominasi perilaku para caleg di seluruh tingkatan, termasuk perilaku partai politik sebagai induk para caleg. Praktik ini selain merusak tatanan demokrasi dan kedaulatan rakyat, juga menimbulkan kerusakan mentalitas dan tatanan pendidikan politik rakyat yang sehat. Bahkan lebih dari itu, praktik ini telah membunuh karakter politik bangsa, dengan menempatkan rakyat pada posisi yang sangat rendah. Dalam pemilu dengan praktik *money politics*, menandakan adanya politik transaksional kedaulatan rakyat antara rakyat sebagai konstituen dengan caleg, yang intinya dimaknakan bahwa rakyat telah menyerahkan seluruh kedaulatannya kepada caleg dengan imbalan sejumlah uang yang diterimanya sejak masa kampanye sampai menjelang pemungutan suara, atau bahkan pada saat pemungutan suara.[1046]

Praktik ini merupakan sebuah cara pembodohan politik rakyat secara terstruktur, sistematis, dan massif (TSM), yang berakibat pada tidak tercapainya harapan-harapan rakyat untuk menciptakan kehidupannya yang lebih baik. Akibat lain dari praktik *money politics* ini juga, tidak akan terbentuk lembaga perwakilan rakyat (DPR, DPRD Provinsi, dan/atau DPRD Kabupaten/Kota), sebagai institusi kenegaraan dan pemerintahan yang berwibawa.[1047] DPR yang ada, tidak

---

[1046] Keadaan ini mengingatkan penulis pada konsep kontrak sosial yang diajarkan oleh Thomas Hobbes, bahwa dalam rangka menyelamatkan rakyat dari kepunahan akibat ***homo homini lupus***, maka rakyat menyerahkan seluruh kekuasaannya (kedaulatannya) kepada penguasa yang secara formal pada saat itu memerintah.

[1047] Sebutan ini untuk menjelaskan bahwa badan perwakilan yang memiliki sifat kenegaraan hanyalah DPR tingkat pusat. Sementara DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, lebih cenderung sebagai institusi pemerintahan, karena keberadaannya terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang sepenuhnya menyangkut urusan pemerintahan. Otonomi daerah tidak pernah menyerahkan urusan kenegaraan, kecuali otonomi yang dibangun dalam bangunan negara federasi. Karena itu, meskipun Indonesia hari ini menganut ajaran otonomi yang

mencerminkan DPR Republik Indonesia, tapi dewan perwakilan rakyat partai politik, dewan perwakilan pratai politik koalisi, bahkan dewan perwakilan individual anggota. Hal ini karena semua anggota DPR, tidak mampu melepaskan diri dari ikatan partai sebagai kendaraan politik untuk mencapai sebutan sebagai wakil rakyat menuju BPR.[1048] Padahal setelah terpilih, semestinya setiap anggota legislatif berpindah haluan menjadi wakil rakyat pemilih dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, termasuk wakil rakyat yang menjadi Presiden/Wakil Presiden Republik Indonesia.

Keadaan di atas *mutatis mutandis* dengan keberadaan anggota DPRD Provinsi dan/atau DPRD Kabupaten/Kota, termasuk Gubernur/Wakil Gubernur provinsi, atau Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota kabupaten/kota. Fakta di lapangan, semua wakil rakyat terpilih, di semua tingkatan, pada dipetakan atau bahkan memetakan diri ke dalam kotak-kotak partai politik, apakah di Koalisi Merah Putih (KMP) atau di Koalisi Indonesia Hebat (KIH). Akibatnya, mereka semua kurang bahkan tidak ada yang secara sigap merespon keinginan rakyat.

Di masa lalu, banyak peristiwa yang sering memilukan hati rakyat Indonesia, ketika pada suatu waktu rakyat mengadukan hak-haknya kepada wakil rakyat, apakah terlanggar oleh suatu tindakan pemerintahan atau menuntut suatu hak yang sudah sewajarnya diperoleh, seringkali gayung tidak bersambut. Hampir

---

seluas-luasnya, itu tidak identik dengan menyerahkan urusan otonomi yang bersifat kenegaraan kepada daerah.

[1048] Perpecahan dua kubu di DPR antara KMP dan KIH saat ini, menunjukan bukti konkret kalau negara ini tidak memiliki DPR Republik Indonesia. Anggota DPR mengkotakan diri pada kubu koalisi masing-masing. Tiadak ada koalisi rakyat Indonesia, sehingga menjadi DPR Republik Indonesia.

di semua tingkatan wakil rakyat yang ada, seringkali menimbulkan kekecewaan kepada rakyat dalam bentuk tidak ada di tempat atau kalaupun ada di tempat, tidak bersedia menemui dan ditemui rakyat. Alasan klasiknya, pengadu bukanlah berasal dari daerah pemilihan wakil rakyat yang bersangkutan.

Pernyataan seperti ini sudah sering didengar, dan ini menggambarkan kalau anggota BPR itu tidak menjadi BPR Indonesia, melainkan BPR-nya partai politik bahkan BPR bagi dirinya sendiri. Sebuah keadaan anomali dan ironis, rakyat dalam sebuah negara demokrasi, tidak dapat bertemu atau menemui atau tidak dapat ditemui rakyatnya dalam rangka mengadukan nasib dan harapannya.[1049]

Inilah keadaan yang diciptakan *money politics* atau politik transaksional yang harus dipahami rakyat. Ketika rakyat telah menerima sejumlah uang dari caleg, kemudian diikuti dengan pemberian suara pada hari pemungutan suara, itu artinya sama dengan rakyat telah menyerahkan kedaulatannya kepada wakil rakyat yang dipilihnya untuk satu masa jabatan lima tahun ke depan. Selama masa jabatan itu, terputuslah hubungan wakil rakyat dengan konstituen. Karena itu, dilihat dari sisi mana pun, transaksi politik uang *(money politics)* adalah sebuah kejahatan politik yang potensial menghancurkan sendi-sendi pokok bangunan negara, seperti sendi demokrasi, sendi kedaulatan rakyat, sendi negara berdasarkan atas hukum, dan sendi negara berkonstitusi, sekaligus rakyat kehilangan haknya untuk mendapatkan pendidikan politik yang baik.

[1049] Demokrasi anomali seperti ini, di Indonesia pernah terjadi selama masa Demokrasi Pancasila Orde Baru. Dikatakan demokrasi anomali, karena demokrasi yang dijalankan bersifat retorika, yakni di satu sisi disebut demokrasi, tapi di sisi lain, kekuasaan pemerintahan yang dijalankan justeru otoriter. Dede Rosada, Pendidikan Kewargaan ..., *op.cit.*, hlm. 134.

Namun begitu, tidak dapat dibantah bahwa pemerintahan Indonesia adalah produk dari sebuah mekanisme demokrasi berupa pemilu yang secara langsung dilakukan oleh rakyat, baik untuk lembaga perwakilan rakyat atau legislatif maupun untuk lembaga eksekutif.[1050] Sementara untuk lembaga yudikatif, pemilihan dilakukan secara bertingkat melalui kewenangan yang ada di kekuasaan legislatif DPR.[1051] Meski dalam ketentuan Pasal 24A ayat (3), selain DPR, juga akan melibatkan Komisi Yudisial (KY) melalui rumusan kata-kata: "Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapat persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden". Arti ketentuan itu, bahwa yang menentukan terpilih atau tidaknya seseorang menjadi hakim agung, adalah persetujuan DPR. Artinya, dalam hal ini DPR menempatkan diri atas nama rakyat untuk memilih hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman.[1052]

Dari uraian di atas dan uraian-uraian sebelumnya, nampak bahwa antara kedaulatan rakyat dengan pemilu memiliki kedekatan. Pemilu adalah mekanisme rakyat menentukan dirinya diperintah dengan cara memilih wakil-wakilnya yang akan duduk baik dalam badan perwakilan atau badan pemerintahan. Melalui cara itu, kedekatan pemilu dengan prinsip perwujudan kedaulatan rakyat, menjadi tercermin melalui mereka yang terpilih sebagai wakil rakyat. Pemilu merupkan sarana mengubah konsep kedaulatan rakyat yang abstrak menjadi hal yang

---

[1050] Sejak memasuki era reformasi, Indonesia melaksanakan pemilu tidak hanya untuk badan legislatif, tapi sejak pemilu tahun 2004 pemilu dilakukan juga untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, termsuk di dalamnya memilih Gubernur, Bupati, Walikota sebagai bentuk pelaksanaan perintah UUD 1945 Pasal 18 ayat (4).

[1051] Lihat ketentuan Pasal 24A ayat (3).

[1052] Itulah sebabnya ketentuan Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa pengisian jabatan kekuasaan kehakiman dilakukan secara bertingkat dengan alasan kekuasaan kehakiman itu tidak terkait langsung dengan fungsi melaksanakan kedaulatan rakyat.

konkret, yaitu orang-orang yang dihasilkan dari pemilu adalah mereka yang mewakili rakyat dan bekerja untuk dan atas nama rakyat.[1053]

Karena itu, pemilu adalah cara menghasilkan pemimpin yang melibatkan sebanyak-banyaknya orang, sekaligus merupakan gerbang perubahan untuk mengantar rakyat melahirkan pemimpin yang memiliki kemampuan untuk menyusun kebijakan yang tepat, untuk perbaikan nasib rakyat secara bersama-sama. Pada akhirnya pemilu adalah sarana pergantian kepemimpinan secara damai, yang sepatutnya dikawal secara ketat dengan keterlibatan aktif masyarakat dalam seluruh tahapan pemilu.[1054] Masyarakat perlu lebih kritis dan mengetahui secara sadar akan nasib suara yang diberikannya. Suara pemilih itu memiliki nilai penting bagi kualitas demokrasi dan perbaikan nasib masyarakat pemilih (konstituen), pasca pemilu.

Untuk menghasilkan pemilu yang benar-benar kontributif bagi transformasi kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan, keterlibatan masyarakat dalam proses pemilu memegang peranan penting. Keterlibatan itu dapat dimulai sejak memastikan dirinya terdaftar sebagai pemilih, meneliti dan mempelajari para calon, mengikuti dan mengawasi pelaksanaan kampanye, melaporkan pelanggaran penyelenggaraan, pelanggaran penyelenggara dan peserta, mencari banyak tahu tentang calon pemimpin atau wakil yang akan dipilihnya, memberikan suara pada hari pemungutan suara, serta menjaga dan mengawal suara yang telah diberikannya berdasarkan hasil suara murni di TPS, sampai ke

---

[1053] **http://pantaupemilu.org/pemilu-dan-demokrasi**, diunduh, 10 Juli 2014

[1054] Tentang tahapan pemilu, lihat ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

tempat penghitungan suara akhir. Dari hasil perhitungan suara akhir itu, akan diketahui perjalanan akhir pemilu, yaitu keterpilihan secara demokratis seseorang menjadi wakil rakyat atau menjadi pemimpin yang akan membawa aspirasi ke dalam kebijakan dan keputusan-keputusan pemerintahan yang akan dijalankan kemudian.

Dari gambaran di atas, nampak bahwa demokrasi pada hakikatnya hendak menjawab dua pertanyaan penting dan mendasar, yaitu: *pertama,* untuk kepentingan siapa kekuasaan dijalankan (demokrasi substansial); dan *kedua,* bagaimana kekuasaan itu dikelola (demokrasi prosedural). Dua pertanyaan kunci ini juga dapat dikemukakan dalam konteks pemilu, yaitu: *pertama,* untuk kepentingan siapa pemilu dilaksanakan; dan *kedua,* bagaimana menjamin agar kepentingan rakyat betul-betul diakomodasi oleh penyelenggaraan pemilu yang demokratis itu.[1055]

Kedua pertanyaan dasar tentang pemilu itu pada akhirnya dapat dilihat dari beberapa indikasi berikut:

- Pemilu merupakan alat atau sarana pergantian kekuasaan yang paling demokratis;
- Pemilu merupakan alat kontrol bagi kualitas kepemimpinan politik suatu pemerintahan. Rakyat dapat memberikan apresiasi dan penghukuman, yang menentukan apakah seorang pemimpin yang berkuasa dapat berlanjut atau tergantikan sesuai kinerjanya ketika berkuasa;

[1055] **http://pantaupemilu.org/pemilu-dan-demokrasi,** diunduh, 10 Juli 2014.

- Pemilu menjadi pilihan paling demokratis untuk menguji kualitas kedekatan calon pemimpin dengan masyarakatnya;
- Pemilu mampu mencerminkan arus harapan yang muncul dalam masyarakat, tentang apa yang mereka inginkan dari pemerintahannya;
- Pemilu merupakan sarana mendapatkan informasi mengenai calon pemimin sebelum publik menentukan pilihannya secara rasional;
- Pemilu menyediakan ruang partisipasi yang memadai bagi dihimpunnya aspirasi publik; dan
- Pemilu menjadi sarana menghukum pemimpin yang lalai terhadap rakyat dengan cara tidak dipilih lagi dalam Pemilu berikutnya.

Dari beberapa hal di atas, menguatkan keyakinan penulis bahwa pemilu yang dilakukan dengan cara-cara demokratis, akan mengantarkan kedaulatan rakyat tertransformasikan ke dalam kekuasaan, baik yang ada dalam kekuasaan legislatif (khususnya DPR) maupun yang ada dalam kekuasaan eksekutif, dan dalam batas-batas tertentu termasuk pula ke kekuasaan yudikatif.

Ada dua hal yang mendekatkan pemilu sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat, yaitu: asas pemilu dan sistem pemilu. Secara umum, pemilu dilaksanakan di atas asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Luber Jurdil). Asas yang pernah dilaksanakan dalam sejarah pemilu di Indonesia, sejak pemilu pertama tahun 1955 sampai dengan pemilu tahun 1999, terbatas pada asas luber.[1056] Sementara asas jurdil baru ditetapkan berlaku dan dilaksanakan sejak

[1056] Dalam UU Nomor 7 tahun 1953 tidak dijumpai bab, atau bagian, atau paragrap yang khusus berbicara mengenai asas pemilu dalam pemilu tahun 1955, seperti dijumpai dalam UU Nomor 10 tahun 2008, Bab II, Pasal 2, tentang asas pemilu luber dan jurdil. Prinsip langsung

pemilu 2004 sampai terakhir pemilu tahun 2014 yang lalu. Ada perbedaan lain dari pemilu 1955, selain asas luber juga diterapkan prinsip "berkesamaan"[1057] yang hakikatnya memiliki kesamaan arti dan maksud dengan asas jurdil sekarang. Tampaknya prinsip berkesamaan inilah yang "menyempurnakan" asas luber sekaligus mengantarkan pemilu 1955 dicatat sebagai sejarah pemilu terdemokratis yang pernah terselenggara. Banyak bukti yang mengakui kalau pemilu pertama tahun 1955 dengan menerapkan prinsip berkesamaan di samping luber, sebagai pemilu terdemokratis dalam sejarah pemilu di Indonesia.[1058]

Dilihat dari sisi tata cara penyelenggaraan, keseluruhan pemilu Indonesia sejak yang pertama tahun 1955 sampai dengan sekarang, diterapkan satu sistem pemilu yang sama dengan beda varian. Pemilu pertama tahun 1955 sampai dengan pemilu pertama di era reformasi tahun 1999, diselenggarakan sistem proporsinal dengan stelsel daftar tertutup atau *close list stelsel*. Sementara sejak pemilu 2004 dan seterusnya, menggunakan sistem pemilu proporsional terbuka atau *open list stelsel*, yang dalam perkembangan selanjutnya mungkin tetap dengan proporsional terbuka, atau mungkin pula berganti ke sistem pemilu distrik.

Dari praktik sistem pemilu di atas, memang menghasilkan kualitas wakil rakyat yang berbeda. Pemilu pertama tahun 1955 menggunakan sistem pemilu proporsional dengan sistem daftar tertutup *(close list system)*.Model sistem ini dipertahankan sampai dengan penyelenggaraan pemilu tahun 1999. Hasilnya

---

dijumpai dalam Pasal 66 ayat (2) yang menyatakan "Untuk memberikan suaranya, pemilih harus datang sendiri di tempat pemberian suara yang ditentukan menurut Pasal 65 ayat (4)".

[1057] Prinsip 'berkesamaan" ini dimuat langsung sebagai ketentuan konstitusi (UUD Sementar 1950). Karena itu, boleh jadi kesuksesan pemilu 1955 menghasilkan wakil rakyat yang sesungguhnya, merupakan bentuk pertanggungjawaban penyelenggara dan peserta pemilu mewujudkan ruh konstitusi secara jujur, benar, dan adil.

[1058] Bunyamin Alamsyah, PEMILU ..., *op.cit.* hlm. 41.

menunjukkan dua model wakil yang tidak sama secara diametral. Pemilu 1955 menghasilkan wakil rakyat yang memiliki tanggungjawab kepada pemilih, sementara pemilu-pemilu berikutnya menghasilkan wakil rakyat yang menjadi wakil kepentingan parpol.

Harus diakui secara jujur, bahwa sistem pemilu proporsional tertutup pada pemilu 1955, telah menghasilkan wakil rakyat sebagaimana yang diinginkan rakyat. Wakil rakyat baik yang ada di DPR maupun di Konstituante pada waktu itu, menunjukkan kualitas sebagai *transformer* kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan dan wewenangnya. Berbagai tindakan dan kebijakan kerakyatan dan kedaulatan rakyat, dipertontonkan anggota DPR dan Konstituante kepada rakyat, meskipun pada akhirnya malah menjadi bumerang bagi DPR dan Konstituante sendiri.[1059]

Tapi ketika sistem yang sama diterapkan oleh rezim orde baru sampai dengan di awal era reformasi, ternyata menghasilkan wakil rakyat yang tidak komitmen dan konsisten dengan kedaulatan rakyat sebagaimana wakil rakyat hasil pemilu 1955. Menurunnya kepercayaan rakyat kepada DPR secara kelembagaan, bukan hanya soal kinerja DPR yang dinilai sangat minim,[1060] tapi juga diperparah oleh buruknya akhlak politik sejumlah anggota DPR yang berurusan dengan KPK

[1059] Pembubaran DPR pada tahun 1960 karena menolak RAPBN yang diusulkan Presiden Soekarno, adalah bukti bahwa DPR melihat RAPBN itu tidak mencerminkan kedaulatan rakyat. Begitu pula ketika kemudian pada tanggal 5 Juli 1959 Konstituante harus dibubarkan dengan Dekrit Presiden, itu karena apa yang dikerjakan Konstituante berorientasi kerakyatan dalam bentuk keinginan mengembalikan Piagam Jakarta 22 Juni 1945 ke dalam UUD 1945 sebagai cerminan mayoritas umat Islam Indonesia, yang merupakan hasil karya bersama yang disetujui sepenuhnya oleh wakil umat lain dalam Panitia 9. Bumerang-bumerang ini lahir, karena komitmen dan konsistensi wakil terpilih sebagai wkil rakyat.

[1060] Perbandingan produk UU untuk rakyat yang dihasilkan DPR tahun 1955, DPR orde baru, dan DPR reformasi, sebagai berikut:

karena terlibat korupsi.[1061] Semua keadaan ini, meskipun bukan semata-mata karena sistem pemilu yang kurang responsip terhadap substansi kedaulatan rakyat, tapi sistem itu memberi ruang-ruang khusus untuk melahirkan calon-calon wakil rakyat yang kurang bahkan tidak responsif, dan cenderung koruptif dan manipulatif. Disadari atau tidak, praktik sistem pemilu proporsional tertutup masih menyediakan ruang-ruang kosong yang potensial diisi dengan kecurangan politik secara massif dalam berbagai bentuk dan manifestasinya, di antaranya praktik politik uang *(money politics)* sebagai bagian dari praktik politik transaksional atau politik dagang sapi[1062] dalam melaksanakan tugas dan wewenang keparlemenannya.

Menghadapi kenyataan di atas, akhirnya mulai tahun 2004 dicanangkan perubahan sistem pemilu dari sistem proporsional tertutup ke proporsional terbuka, dengan tujuan agar para wakil rakyat terpilih memiliki sikap empati kepada rakyat dan kedaulatan rakyat, terjalin hubungan emosional dengan rakyat dan kedaulatan rakyat, dan parlemen secara kelembagaan benar-benar menjadi lembaga wakil rakyat yang merealisasikan kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan. Artinya, dengan sistem proporsional terbuka ada harapan terbentuk jalinan emosional antara rakyat pemilih dengan wakil rakyat terpilih. Di samping itu, juga

---

[1061] Akibat dari keadaan itu, dapat dipahami kalau kepercayaan rakyat kepada PDR terus menurun hingga tinggal 20%. Itu gambaran makin tidak berkualitasnya wakil rakyat yang *mutatis mutandis* menggambarkan buruknya kinerja DPR secara kelembagaan.

[1062] Santer tersiar kabar, bahwa ketika praktik wakil rakyat melaksanakan tugas dan wewenang keparlemenannya, melakukan transaksi dagang sapi yang biasa terjadi di tempat pelelangan hewan. Apa yang ditransaksikan tidak untuk rakyat, tapi untuk kepentingan mereka atas nama partai politik. Karena itulah, maka wajar kalau partai politik tidak pernah punya waktu untuk melakukan pendidikan politik kepada rakyat. Seluruh waktu yang tersedia, habis digunakan untuk mengamankan posisi dan kepentingan politik diri dan partainya, dalam menghadapi hari esok. Sementara hari esok rakyat, urusan rakyat sendiri yang tidak ada kaitannya dengan mereka yang terpilih sebagai wakil rakyat.

dalam rangkan menekan praktik-praktik politik kotor yang melukai perasaan keadilan rakyat. Suara rakyat harus menjadi suara parlemen,[1063] yakni apa yang ada dalam hati sanubari rakyat, itu harus mengintegrasi menjadi hati sanubari anggota dan lembaga parlemen, dan menjelmakan dalam melaksanakan tugas keparlemenannya. Bukan membalikan suara parlemen adalah suara rakyat yang sangat absurd, karena siapa yang disebut rakyat oleh parlemen dan anggota parlemen, ruang lingkupnya tidak jelas. Dirinya sendiri pun tanpa terkait dengan rakyat yang sesungguhny, dapat disejajarkan sebagai rakyat sehingga menjadi dianggap sah-sah saja untuk merealisasikan keinginan dan kepentingan pribadi atau kelompoknya, ke dalam produk hukum yang dihasilkannya.

Tapi semua itu hanya harapan di atas kertas, karena ternyata praktik-praktik politik kotor dalam pemilu 2004 dan 2009, bahkan dalam pemilu 2014 yang lalu pun, baik pemilu legislatif maupun pemilu presiden dan wakil presiden, masih dibumbui dengan praktik politik kotor, bahkan justeru terjadi semakin massif. Praktik kotor *money politics* dipertontonkan secara terbuka yang dikemas dalam ungkapan: mengganti ongkos jalan pergi-pulang, pembagian sembako, pemberian sumbangan kepada masyarakat atas nama fasilitas publik yang ada di masyarakat, seperti menyumbang masjid,[1064] perbaikan jalan, listrik, dan lain sebagainya, yang memang dibutuhkan masyarakat.

[1063] Partai Golkar hasil munas Jakarta 1 Desember 2014, menyatakan mengubah slogan partai golkar yang selama ini dianut "Suara Golkar adalah suara rakyat" menjadi "suara rakyat adalah suara Golkar". Namun perubahan ini hanya bersifat politis yang dapat dibuktikan kebenaran dan konsistensinya dalam percaturan politik di parlemen tempat mereka bekerja.

[1064] Peristiwa yang memilukan nurani terjadi pada pemilu 2009, ketika salah seorang calon anggota DPR dari suatu partai politik, memberikan sumbangan sajadah panjang untuk sebuah masjid di daerah pemilihannya di Jawa Barat. Pemberi sumbangan itu memang tidak secara tegas menyatakan harapan agar masyarakat di desa itu memilih yang bersangkutan dalam pemilu 2009. Hasilnya memang terbukti sang calon itu tidak mendapatkan suara sesuai yang

Akibat lanjutnya, kinerja anggota parlemen yang menonjol ke permukaan adalah politik transaksional atau yang dalam praktik politik di DPR sering disebut "politik dagang sapi", yaitu politik tawar menawar konsep yang hakikatnya tidak untuk rakyat tapi untuk kepentingan keamanan partai politik dalam kekuasaan mereka. Politik untuk memenangkan dan mempertahankan kepentingan diri dan partai pendukungnya. Tidak bekerja dan berkarya untuk rakyat yang menjadi konstituennya. Politik transaksional inidi antaranya mewujud dalam bentuk rendahnya produktivitas DPR dalam pembentukan UU menyangkut kepentingan rakyat. Semua keadaan di atas bermuara pada praktik pemilu yang keluar atau tidak sesuai dengan sistem pemilu yang berlaku. Di samping itu, juga sistem ini yang relatif akomodatif terhadap kecurangan, ditambah lagi orang secara individual, baik yang ada di lingkungan partai politik, maupun mereka yang akan menggunakan partai politik sebagai kendaraan politik menuju parlemen, memiliki kemiskinan moral politik, kemiskinan etika politik, dan kemiskinan integritas dalam rangka membangun bangsa dan negara.[1065] Memang semua sistem pemilu yang diteorikan, tidak ada satupun yang sempurna utuh. Di sana sini sama-sama memiliki kelemahan dan kekurangan yang membutuhkan penyempurnaan melalui moral dan etika politik dari pelaksananya. Hanya dari kekurangan dan kelemahan

---

diinginkannya. Selang beberapa hari setelah diketahui kalah, sang calon datang lagi ke masjid di desa tersebut, dengan agenda pokok mengambil kembali sajadah panjang yang telah disumbangkannya itu.

[1065] Kasus salah seorang komisioner KPU Andi Nurpati yang meninggalkan tugas kemudian diketahui pindah menjadi anggota Partai Demokrat, adalah bukti bahwa berbagai kemiskinan di atas masih menjadi bagian dari sikap dan perilaku aparatur. Sayang kasus pelanggaran etika ini tidak diberikan putusan hukum yang dapat dijadikan preseden untuk kemajuan politik Indonesia ke depannya. **http://nasional.inilah.com/read/detail/633021/bawaslu-minta-andi-nurpati-dipecat-tidak-hormat**, diunduh, 12 Juli 2010.

itu, ada yang sifatnya longgar untuk kemungkinan disalahgunakan, dan ada pula kekurangan dan kelemahan itu bersifat ketat untuk kemungkinan disalahgunakan.

Sistem pemilu proporsional tertutup, pada umumnya memiliki kekurangan dan kelemahan yang bersifat longgar untuk disusupi dengan penyalahgunaan. Di antaranya, belum bahkan tidak menghasilkan pola pendidikan politik kepada masyarakat seperti yang dilakukan oleh para politisi yang hidup di tahun 1955. Mereka memiliki integritas moral dan etika politik yang tinggi, yakni tidak mengejar kekuasaan dengan mengesampingkan etika dan moral politik. Sementara dalam pemilu-pemilu Orba, keadaan itu berbalik diametral. Kekuasaan menjadi tujuan utama, dan dilakukan dengan sengaja mengesampingkan bahkan meninggalkan moral dan etika politik. Akibatnya, 32 tahun Orba berkuasa dengan enam kali pemilu, tidak menghasilkan pendidikan politik yang mecerdaskan bagi masyarakat.

Keadaan itu berimbas pula pada sistem proporsional terbuka yang mulai diterapkan pada pemilu 2004 yang lalu. Dalam penyelenggaraan pemilu masih disertai dengan praktik kecurangan, khususnya *money politics*. Memang praktik ini sulit dibuktikan secara hukum, sehingga sulit pula untuk diusut dengan mekanisme hukum. Tapi praktik itu tidak dapat dipungkiri keberadaannya. Praktik *money politics* adalah cara yang paling mudah dan subur dalam mengumpulkan sebanyak-banyaknya rakyat pendukung. Bahkan lebih menyesakkan dada lagi, mobilisasi dengan *money politics* dialamatkan dengan transeparan kepada masyarakat yang secara ekonomis kurang beruntung. Akibatnya muncul kesan bahwa kemiskinan di Indonesia bukan untuk dihapuskan melainkan akan

dipertahankan, malah kalau perlu jumlahnya makin ditambah, karena di situlah modal dukungan masyarakat, yang dapat dimobilisasi dengan praktik kotor politik uang.[1066]

Semua keadaan di atas merupakan akibat dari rendahnya pendidikan politik masyarakat yang dijalankan selama pemerintahan Orba. Kebijakan *floating mass* khususnya, kurang bahkan tidak mencerdaskan kesadaran politik masyarakat. Penyelenggara pemilu yang dilakukan langsung oleh pemerintah di bawah pimpinan Presiden, jelas sulit untuk mewujudkan pemilu terselenggara sesuai asasnya. Presiden sebagai penanggungjawab dan penyelenggara, memiliki kepentingan politik yang berbeda dengan kepentingan politik rakyat. Karena itu, penyelenggaraan pemilu hanya sebagai *reaffirmasi* yang penuh dengan rekayasa dan manipulasi untuk kemenangan partai penguasa, Golkar.[1067]

Akibatnya, apa yang kemudian terjadi dalam pemilu-pemilu di era reformasi, menunjukkan dengan jelas sikap dan pandangan politik masyarakat yang kurang partisipatif, kecuali disertai dengan "amunisi politik" yang berupa *"money politics"*. Ini salah satu peyebab rendahnya kesadaran politik rakyat, yakni masih menerima bahkan mengharapkan pemberian sejumlah uang dari mereka yang mecalokadiri sebagai caleg. Karena itu, meskipun sistem pemilu sudah diubah dengan sistem terbuka, masih banyak pemilih dalam pemilu tetap memilih parpol tanpa memilih calon. Akibatya, maka calon terpilih kembali

---

[1066] Dari tujuh ciri retorika demokrasi Pancasila versi rezim orde baru (Soeharto), salah satunya adalah kelompok masyarakat mengambang *(floating mass)*, yang secara demografis kelompok ini berada di perdesaan. Dede Rosyada dkk., Pendidikan Kewargaan ..., *op.cit.*, hlm. 134-135.

[1067] Ferry Kurnia Rizkiyansyah, Mengawal ..., *op.cit.*, hlm. 31-33

ditentukan oleh parpol, yang hasilnya tidak menjadi wakil rakyat tapi tetap sebagai wakil parpol yang telah memilihnya.

Inilah salah satu pendorong kecurangan dalam sistem pemilu proporsional –tertutup maupun terbuka–, yakni keinginan untuk mendapatkan dukungan masyarakat sebanyak-banyaknya dalam pemilu. Hal itu karena setiap rakyat pemilih dipastikan akan memiliki wakil. Pemenang pemilu dalam sistem ini berbanding linier dengan mayoritas rakyat pemilih. Karena itu, kemungkinan penyalahgunaan atau penyimpangan, sangat dimungkinkan terutama dalam rangka memperoleh sebanyak-banyaknya suara pemilih. Bermodalkan mobilisasi orang secara individual, partai politik berpacu, dipacu, berlomba, bahkan memacu diri untuk mengumpulkan suara sebanyak-banyaknya. Praktiknya kadang-kadang dan cenderung menggunakan berbagai cara, bahkan terkesan "menghalalkan segala cara" untuk mencapai tujuan.

Sementara dalam sistem pemilu yang sama-sama memiliki kekurangan dan kelemahan, tapi relatif bersifat ketat atau tidak longgar untuk kemungkinan disalahgunakan, ditemukan dalam sistem pemilu distrik. Dalam sistem pemilu distrik atau *"single member constituency"*, pada dasarnya sulit untuk dapat dengan leluasa melakukan penyalahgunaan, sebab keterpilihan seorang calon dari suatu distrik, sangat bergantung pada kekuatan, kredibilitas, kemampuan, dan integritas dari figur calon yang bersangkutan. Profil ketokohan dan popularitas di tengah masyarakat, adalah modal untuk dipilih rakyat, dan keterpilihannya cukup dengan suara mayoritas biass *(simple majority system)*.[1068] Inilah yang

[1068] Dalam sistem distrik, menentukan pemenang menggunakan suara terbanyak biasa *"simple majority"*, yaitu siapa yang mendapat selisih suara lebih banyak dari yang lainnya. Dalam

menentukan keterpilihan seseorang. Karena itu, keadaan ini sulit ditembus untuk membalikan fakta kalau seorang calon yang dikenal di tengah-tengah masyarakat, akan ditolak dan diganti dengan calon lain yang jelas asal usulnya. Ketokohan seorang calon di tengah masyarakat, merupakan keadaan yang tidak gampang untuk diubah menjadi orang yang tidak dikenal.

Meski demikian, sistem pemilu distrik ini belum dilihat sebagai alternatif yang paling demokratis mewujudkan kedaulatan rakyat Indonesia ke dalam kekuasaan. Pada saat ini baru sampai pada tahapan uji coba melalui sistem pemilu proporsional terbuka. Modifikasi terbuka ini, pada dasarnya memperlihatkan perkembangan pemikiran bangsa Indonesia yang menghendaki perubahan sistem pemilu proporsional menuju sistem distrik, meski tidak atau belum diketahui kapan sistem itu akan digunakan untuk memilih anggota wakil rakyat di Indonesia.

Dilihat dari sisi keterwakilan rakyat dalam parlemen, memang sistem distrik tidak sebanding dengan rakyat pemilih. Dalam sistem distrik, pemenang pemilu tidak identik dengan mayoritas rakyat pemilih. Karena itu, sangat dimungkinkan akan lebih banyak rakyat yang tidak memiliki wakil dari pada yang memiliki wakil. Tapi jika dilihat dari kebutuhan memiliki wakil rakyat yang sesungguhnya, maka sistem pemilu distrik harus dijadikan alternatif pilihan. Sudah terlalu lama bangsa Indonesia dikungkung oleh kemunafikan dan manupulatif kelompok wakil rakyat di parlemen. Sudah saatnya, rakyat Indonesia memiliki lembaga DPR yang diisi oleh wakil rakyat yang sesungguhnya. Apapun

---

hukum tata negara, juga dikenal istilah suara terbanyak ditentukan atau *"fixed majority system"* dan sistem suara terbanyak mutlak atau *"absolute majority system"*. Sri Soemantri, Prosedur dan ..., *op.cit.*, hlm. 158.

lasannya, diakui oleh Moh. Mahfud MD.[1069] bahwa Sistem pemilu distrik lebih memberi jaminan untuk menghasilkan wakil rakyat yang sesungguhnya. Bahkan beliau mengusulkan, kalau sistem pemilu distrik itu sudah dilaksanakan dalam pemilu 2004. Artinya, 10 tahun yang lalu beliau sudah menghendaki DPR agar diisi oleh orang yang benar-benar wakil rakyat.

B. Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan Sistem Perwakilan

Seperti tampak dari uraian dalam bab-bab sebelumnya, demokrasi di zaman negara bangsa saat ini, akan dilaksanakan dengan sistem perwakilan. Sistem ini merupakan jalan tengah di antara –di satu sisi pentingnya membangun pemerintahan demokrasi sebagai sebuah kebutuhan yang tidak dapat dikesampingkan, sementara di sisi lain wujud demokrasi tidak mungkin lagi untuk secara utuh dilakukan sesuai dengan arti kata demokrasi itu sendiri. Sebagai jalan tengah, demokrasi tidak langsung menjadi kecenderungan umum yang dipilih oleh semua negara yang menyatakan diri atau memilih jalan demokrasi. Bahwa di dalam praktik akan dijumpai perpaduan antara model langsung dan tidak langsung, itu merupakan sebuah realita yang berfungsi memperkaya dan bahkan memperelok jalannya praktik demokrasi di lapangan, adalah sebuah cara memperlancar mekanisme demokrasi yang dijalankan di suatu negara.[1070]

Indonesia, seperti halnya Inggris, adalah dua di antara banyak negara yang dalam mempraktikan demokrasinya memadukan antara demokrasi langsung dan

---

[1069] Moh. Mahfud MD., Hukum dan ..., *op,cit.*, hlm. 235-236.

[1070] Demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung, merupakan dua model demokrasi yang banyak diterapkan dalam praktik. Di Indonesia, model demorkasi langsung dijumpai dalam prktik demokrasi desa. Demokrasi ini dikatakan Moh. Hatta sebagai akar demokrasi asli Indonesia yang menjiwai asas kedaulatan rakyat dan demokrasi yang dianut dalam UUD 1945. Mohammad Hatta, Demokrasi Kita, *op.cit.*, hlm. 34

demokrasi tidak langsung. Di Inggris ada sebutan "Parish" sebagai bentuk demokrasi langsung yang dipraktikan di daerah-daerah, sejenis desa di Indonesia. Dalam Parish, kepala pemerintahannya dipilih secara langsung oleh rakyat. Itulah sebabnya disebutkan sejenis desa, karena di desa pun kepala desanya dipilih secara langsung oleh rakyat desa yang bersangkutan. Pemilihan kepala Parish atau kepala desa di Indonesia, adalah salah satu bentuk demokrasi langsung yang telah tumbuh jauh sebelum Inggris dan/atau Indonesia lahir sebagai sebuah negara seperti sekarang. Karena itulah, sering dijumpai dalam praktik, suatu sistem tertentu kenegaraan, dijalankan dengan memadukan dua atau lebih tradisi yang sudah ada dan berlaku. Satu di antaranya mengenai model demokrasi langsung dan tidak langsung dalam membentuk tata pemerintahan negara.

Kalau demokrasi diartikan secara harfiah sebagai pemerintahan rakyat, maka yang paling akomodatif dan paling realistik bagi keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan, adalah demokrasi perwakilan. Hal ini karena, demokrasi perwakilan lebih menjamin sebanyak-banyaknya rakyat suatu negara terlibat dalam menentukan pembentukan pemerintah, meskipun di sisi lainnya tidak terlibat dalam mengambil keputusan pemerintahan. Dalam demokrasi perwakilan, seluruh lapisan masyarakat adalah penentu pemerintahan, kecuali mereka yang oleh undang-undang atau karena suatu putusan pengadilan, dinyatakan tidak memiliki hak untuk menentukan pemerintahan.[1071] Berbeda dengan di negara yang menjalankan demokrasi langsung, khususnya di masa lalu

[1071] Di masa orde baru, kelompok masyarakat yang tidak diberi hak pilih yang ditentukan dengan undang-undang adalah anggota masyarakat bekas anggota PKI dan anggota ABRI. Hal itu ditetapkan dalam Pasal 2 dan Pasal 11 UU Nomor 15 tahun 1969 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan UU Nomor 1 tahun 1985, tentang Pemilu anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

yang juga di masa sekarang masih ada, yakni sudah sejak dini tanpa pembatasan oleh peraturan perundang-undangan, sejumlah masyarakat tertentu dinyatakan tidak memiliki hak pilih.[1072]

Dari kenyataan ini jelas ada perbedaan memaknakan demokrasi sebagai pemerintahan rakyat dengan cara dan mekansime rakyat ikut menyelenggarakan pemerintahan. Secara doktriner, demokrasi selalu diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Makna kata-kata itu untuk kebutuhan praktik demokrasi saat ini, tentu tidak sebagaimana kata-katanya seperti pernah dikatakan sendiri oleh tokoh perjajian masyarakat, Jean Jacques Rousseau, bahwa kalau demokrasi diartikan menurut kata-katanya, maka pemerintahan seperti itu tidak akan ada dan tidak akan pernah ada dalam kenyataan, karena bertentangan dengan kodrat alami yang wajar, jumlah yang banyak memerintah jumlah yang sedikit.

Siasat atas pengertian ini dimunculkan, bahwa makna rakyat dielaborasi ke dalam hal yang lebih nyata dan lebih memungkinkan melihat rakyat terlibat dalam pemerintahan. Misalnya kata "dari rakyat", itu merupakan elaborasi bahwa pemerintahan ini dibentuk oleh dan berasal atau atas pilihan rakyat. Artinya, yang memilih dan yang dipilih adalah rakyat sendiri, yang tidak mewakilkan kepada rakyat yang lainnya. Dari pengertian ini jelas, jumlah yang memilih wakil akan menunjukkan lebih banyak, dan jumlah yang dipilih dapat dipastikan lebih sedikit.

[1072] Di era demokrasi langsung zaman Yunani misalnya, yang berhak memerintah dibatasi hanya kaum laki-laki, dewasa, dan warga negara. Di luar itu tidak mempunyai hak memerintah. Keadaan ini juga menyeberang ke zaman modern, seperti terjadi di Amerika Serikat, mengenai adanya pembatasan-pembatasan kepada mereka yang boleh berpemerintahan. Bahkan di Australia, sampai hari ini kaum Aborigin adalah warga negara kelas 2, yang tidak memiliki hak untuk ikut dalam pemerintahan.

Jumlah yang sedikit ini merupakan wakil rakyat terpilih yang nantinya akan menjalankan pemerintahan atas nama rakyat pemilih. Dari kenyataan ini membuktikan bahwa dalam demokrasi tidak langsung, makna dari rakyat menjadi lebih proporsional dan tidak dalam makna rakyat secara harfiah.

Selanjutnya frasa "oleh rakyat" adalah sebuah elaborasi mengenai mekanisme keterlibatan rakyat dalam pemerintahan, yakni pemerintah dari rakyat yang maksudnya akan senantiasa berada dalam pengawasan rakyat. Makna rakyat mengawasi pemerintahan, menunjukkan bahwa seluruh rakyat pemilih, yang dipilih, dan terpilih, sama-sama memikul tugas melaksanakan pemerintahan dalam fungsinya masing-masing. Melalui pengawasan ini jelas, bahwa kebebasan wakil rakyat menjalankan pemerintahan dibatasi oleh keharusan untuk merealisasikan apa yang diinginkan rakyat pemilih. Pengawasan itu pada hakekatnya adalah upaya menselaraskan *"das solen"* kepada *"das sain"*. Fungsi pengawasan oleh rakyat ini menjadi penting, karena ada pandangan bahwa antara teori *(dan solen)* dengan praktik *(das sain)*, sudah menjadi hukumnya tidak akan pernah sejalan satu sama lain. Pandangan ini harus diminimalisasi, untuk menekan ekses yang akan dinjadikan dasar pembenar, bahwa pemilu tidak memiliki linieritas dengan transformasi kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan melalui para wakil rakyat terpilih.[1073]

Selanjutnya mengenai frasa "untuk rakyat" merupakan elaborasi, bahwa pemerintahan yang telah mendapatkan legitimasi rakyat dan senantiasa berada

[1073] Keadaan itulah yang menghiasi perilaku wakil rakyat sejak hasil pemilu tahun 1971 sampai dengan saat ini. Dalam berita terakhir yang juga diakui oleh Ketua DPR Marzuki Ali, bahwa tingkat kepercayaan rakyat terhadap DPR tinggal 20%. Rendahnya kepercayaan rakyat kepada DPR secara kelembagaan, karena perilaku individual anggotanya tidak mencerminkan fungsi wakil yang harus dijalankannya. Ditambah lagi dengan perilaku koruptif dan manipulatif.

dalam pengawasan rakyat, kinerja dan aktivitasnya diorientasikan kepada dan untuk rakyat. Adalah menarik demokrasi langsung model Swiss dengan jumlah penduduk sekitar 8 juta jiwa, dalam praktik pemerintahannya menjalankan sistem perwakilan.[1074] Dilihat dari susunan daerah pemerintahan, Swiss ini terdiri dari 2.485 *commune* (atau sejenis kelurahan/desa); 26 *canton* (atau kabupaten/kota) yang mandiri dan otonom; serta satu buah pemerintahan nasional (federal).

Bentuk demokrasi langsungnya dinyatakan bahwa setiap warga negara Swiss, berhak meminta undang-undang yang telah ditetapkan oleh parlemen, berlaku tidaknya diputuskan secara langsung oleh rakyat melalui referendum. Dalam referendum ini rakyat berhak menolak atau menyetujui undang-undang dimaksud. Untuk dapat terselenggara referendum, ada dua persyaratan yang harus dipenuhi rakyat, yaitu: *pertama*, rakyat harus mengumpulkan tandatangan sebanyak minimum 50.000 orang atau sekitar 1% dari jumlah penduduk yang memiliki hak politik; dan *kedua*, pengajuan referendum harus dilakukan dalam waktu 100 hari sejak parlemen menetapkan undang-undang itu.

Dari praktik referendum yang sudah berjalan lama di Swiss, nyatanya tidak banyak undang-undang yang ditolak rakyat. Hal itu karena anggota DPR yang dipilih rakyat, mendapat legitimasi rakyat, mengetahui dan menyadari bahwa pekerjaan mereka akan selalu diawasi secara intensif oleh rakyat. Akbatnya mereka benar-benar bekerja secara sungguh-sungguh dalam menyuarakan kepentingan rakyat pemilih. Undang-undang yang mereka buat, selalu berisi hal-hal yang memang berorientasi kepada kepentingan rakyat. Karena itu, ketika

[1074] http://bappenas.go.id/blog/demokrasi-langsung-ala-swiss/, diunduh, 12 April 2013

akhirnya undang-undang itu harus diputuskan dalam referendum, hasilnya selalu berbentuk persetujuan rakyat. Rakyat jarang bahkan tidak pernah menggunakan referendum untuk menolak undang-undang yang dibuat parlemen. Ini terjadi karena pemerintahan rakyat dalam pemahaman masyarakat politik Swiss, artinya bukan semata-mata pemerintahan untuk rakyat, melainkan diarahkan menjadi pemerintahan bersama-sama rakyat.[1075]

Karena itu, dalam hal suatu pemerintahan hasil pemilu telah terbentuk, pada saat yang sama rakyat langsung menjalankan fungsi pengawasan yakni mengawal setiap kebijakan yang dikeluarkan, apakah tetap sejalan dan sesuai dengan tujuan negara pada umumnya, dan tetap konsisten menjalankan apa-apa yang dijanjikan dalam masa kampanye untuk dipilih rakyat atau malah berubah. Secara konseptual, pengawasan rakyat dapat dilakukan melalui mekanisme politik *"recall"*, yaitu cara rakyat menarik para wakil rakyat yang dianggap tidak mampu mewujudkan aspirasi rakyat, terlebih lagi jika ditambah dengan melakukan perbuatan tidak terpuji, seperti korupsi, manipulasi, dan sejenisnya seperti yang merebak di hampir seluruh jajaran pemerintahan saat ini.

Masalah besarnya terkait pengawasan dengan *recall* ini, adalah tidak dijumpai tulisannya dalam peraturan perundang-undangan, sehingga secara formal, rakyat sulit melakukannya. Selanjutnya, kalaupun mekanisme itu secara teoretik tetap dianggap ada sebagai sesuatu yang melekat dengan sendirinya dalam rangka membangun kehidupan politik demokrasi yang sehat, kuncinya terletak di tangan rakyat itu sendiri, yakni kemauan dan kemampuan untuk

[1075] *Ibidem.*

melakukannya. *Recall* adalah cara rakyat memelihara kedaulatannya untuk selalu ada dalam tubuh wakil rakyat yang dipilihnya.

Oleh karena itu, secara teoretik, suatu pemerintahan yang dibentuk dengan pemilihan umum yang dibingkai dengan asas luber dan jurdil seperti dijelaskan di atas, semestinya pemerintahan itu benar-benar menjalankan dan merealisasikan kehendak kedaulatan rakyat, dengan satu keyakinan bahwa apa yang akan dan harus dilakukan dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan, akan selalu berada dalam pengawasan rakyat. Juga dibangun kesadaran, bahwa pemerintahan rakyat ini adalah pemerintahan untuk rakyat dan dilakukan bersama-sama rakyat. Bukan sebaliknya, namanya pemerintahan rakyat, tapi untuk kekuasaan. Hal itu karena esensi pemerintahan demokrasi adalah "pada" untuk rakyat.

Apabila kesadaran ini tumbuh dan menjadi keyakinan siapapun yang menjadi pemerintah dan pemerintahan rakyat, maka kedaulatan rakyat akan terealisasi secara linier ke dalam tata kelola negara dan pemerintahan.

Kepentingan politik yang sudah terbukti tidak memihak rakyat, tidak lagi mendominasi perilaku pemerintah dan pemerintahan dalam menjalankan tugas dan wewenang pemerintahannya. Ke depan, praktik *money politics*, intimidasi, bahkan ancaman baik fisik maupun psikis, akan tereliminasi secara alamiah, karena jelas praktik itu tidak memberi manfaat apapun kepada rakyat. Bahkan sebaliknya menghancurkan sendi negara demokrasi, sendi negara hukum, dan sendi negara kesejahteraan. Hal itu karena makna esensial dari pemerintahan bersama-sama rakyat, adalah menjamin kemerdekaan rakyat dalam menentukan pilihan politiknya tanpa intimidasi baik fisik maupun psikis.

C. Gagasan Perubahan Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat

Salah satu perubahan paling mendasar dalam UUD 1945 baru, adalah perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) terkait dengan tata cara pelaksanaan kedaulatan rakyat, dari semula dilakukan oleh sebuah lembaga negara bernama MPR, menjadi dilaksanakan menurut UUD (maksudnya UUD 1945-Penulis).

Seperti diketahui rumusan dalam naskah UUD 1945 asli menyatakan bahwa:

> "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Dalam rumusan setelah perubahan, ketentuan Pasal 1 ayat (2) ini menjadi:

> "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Sebelum membahas lebih lanjut gagasan perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) di atas, ada baiknya dilihat terlebih dahulu bagaimana gagasan itu dilahirkan dalam ketatanegaran Indonesia. Gagasan kedaulatan rakyat ini memiliki keterkaitan dengan asas-asas ketatanegaraan lainnya. Salah satunya, tentang perlunya dalam UUD dimuat hak-hak dasar warga negara, seperti diusulkan oleh anggota Nyonya Santoso. Terhadap usul ini dijawab oleh Soekarno dengan menyatakan: "tidak perlu (maksudnya memuat hak asasi dalam UUD-penulis), karena negara Indonesia berdasarkan atas kedaulatan rakyat".[1076] HAM tidak perlu dimuat dalam UUD, karena itu merupakan karakter individulaistik, sementara bangsa Indonesia memiliki karakter sosial kolektivisme. Artinya,

---

[1076] Terhadap usul itu dijawab Soekarno, "tidak perlu, karena negara Inonesia berdasarkan atas kedulatan rakyat. Soekarno, Rapat Besar 13 Juli 1945. Lihat dalam RM A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha² Persiapan Kemerdekaan*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2004, hlm. 315.

gagasan kedaulatan rakyat itu dengan sendirinya menjamin hak-hak dasar warga negara (HAM), yang tidak perlu dirinci pemuatannya. Menganut ajaran kedaulatan rakyat sama dengan memberi jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi. Dengan ajaran kedaulatan rakyat, rakyat tidak mungkin memberi peluang untuk membentuk atau menjalankan kekuasaan, dengan sengaja menjerat kebebasan dan kemerdekaannya. Karena itu, gagasan kedaulatan rakyat dalam bukan konsep yang hanya fasih diverbalkan, tapi lebih penting lagi fasih untuk dilaksanakan dan diwujudkan dalam kenyataan bernegara.[1077] Konsep pelaksanaan kedaulatan rakyat yang seperti inilah, yang banyak diperdebatkan dalam sidang-sidang BPUPKI.

Masalahnya, apakah perubahan dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) ketentuan baru itu lebih sejalan dengan kehendak para penyusun UUD 1945 dahulu, dibandingkan dengan rumusan dalam ketentuan lama?

Untuk melihat rumusan mana yang paling sesuai dengan kehendak para penyusun UUD, dalam hemat penulis bukan pada rumusannya semata, tapi lebih kepada makna di balik rumusan yang ada. Untuk itu, memang perlu terlebih dahulu dilakukan penelusuran tentang gagasan kedaulatan rakyat dari para perumus UUD 1945. Seperti diketahui, gagasan kedaulatan rakyat pertama kali muncul dalam sidang BPUPKI pertama, yang di antaranya dikemukakan oleh Yamin[1078] dengan menyatakan:

> "Bahan-bahan jangan saya dicari di Jawa, tetapi diseluruh Indonesia: Borneo, Selebes, Maluku, Malaya, Sumatra, dan Sunda kecil. Tiga usaha

---

[1077] Dikatakan Moh. Yamin dalam kalimat: "... Kedaulatan rakyat dan kebahagiaan rakyat dalam republik, tidaklah ditulis dengan kata-kata yang baik saja, melainkan diwujudkan dengan pasal-pasal yang nyata dapat dijalankan". *Ibid*, hlm. 277.

[1078] *Ibid*, hlm. 97 dst.

yang harus dilakukan: (1) mengumpulkan bahan-bahan untuk pembentuan negara; (2) menyusun undang-undang dasar; (3) menjalankan isi hukum dasar negara Indonesia. Indonesia merdeka, sekarang!
I. *E'tat nation= nationale staat*=negara bangsa.
Dasar kemerdekaan=kedaulatan ke dalam dan kedaulatan keluar. Kedaulatan ke dalam adalah memberi perlindungan dan pengawasan pada negeri; dan kedaulatan keluar adalah kesempatan luas mengatur pertaliannya dengan negara lain.
II. Tujuan kemerdekaan: dasar kemanusiaan (internasionalisme), *dasar kedaulatan rakyat* atau kedaulatan negara.
Negara rakyat Indonesia: ... *Satu kedaulatan*, yang dijunjung oleh Kepala Negara, daerah, dan *rakyat*. Kepala negara, pemerintah daerah, dan pemerintah persekutuan desa (nagari, marga dll.) dipilih secara timur dalam permusyawaratan yang disusun secara rakyat". (kursif-penulis)

Namun, perlu juga diketahui bahwa masalah kedaulatan rakyat seperti dikemukakan Yamin di atas, kenyataannya tidak banyak didiskusikan dan diperdebatkan. Itu bukan karena tidak penting, melainkan karena telah menjadi satu bahasa di antara para anggota BPUPKI, bahwa bangunan negara Indonesia itu akan didirikan di atas konsep kedaulatan rakyat, yang diyakini akan membawa keselamatan bagi bangsa Indonesia ke depan. Selanjutnya ditegaskan dalam usulan Bung Karno, bahwa jika saja semua negara di dunia ini menganut dan menjalankan ajaran kedaulatan rakyat, maka itu merupakan jaminan bagi perdamaian dunia yang kekal dan abadi.[1079]

Berbeda misalnya, ketika membicarakan pilihan bentuk pemerintahan antara republik dan kerajaan,[1080] tentang warga negara, tentang wilayah negara. Ketiganya cukup menuntut perhatian dan memerlukan pembahasan tersendiri.[1081]

[1079] *Ibid*, hlm. 353.

[1080] Mengenai hal ini saja diketahui ada 18 orang yang mengikuti rapat. Hasilnya, 12 anggota memilih republik. Sementara dari 6 anggota lainnya, 2 anggota memilih kerajaan, dan 4 anggota lainnya memilih bentuk lainnya. *Ibid*, hlm. 181-183.

[1081] Masalah ini merupakan tiga dari 12 masalah yang diagendakan secara tersendiri untuk dibahas. Kedua belas masalah ini dihasilkan dari rapat-rapat BPUPKI yang dilakukan di masa

Karena itu, ketika BPUPKI memilih kedualatan rakyat, sontak mendapat dukungan dari seluruh anggotanya.[1082]

Itu tampak sekali dari semua anggota yang mengusulkan konsep, gagasan, termasuk mengusulkan rumusan kedaulatan rakyat, tidak banyak dikomentari. Inti pembicaraan lebih pada "begini" seharusnya menempatkan dan memperlakukan kedaulatan rakyat dalam negara. Misalnya pendapat Wongsonegoro[1083] yang dikutip agak panjang yang menyatakan:

> "... Ini nanti kita akan diadakan panitia yang akan menyusun aturan dasar kita dalam negara Indonesia. ... sebetulnya segala sesuatu harus kita lakukan dengan dapat permupakatan tidak hanya dari rakyat, bahkan lebih dari itu; segala sesuatu haruslah dilakukan *di bawah kedaulatan rakyat*. ... kita harus mengadakan anggaran negara baru *dibawah kedaulatan rakyat*.... bahwa nanti akan sungguh-sungguh akan menyusun segala sesuatu *dibawah kedaulatan rakyat*. ... lalu diadakan badan perwakilan rakyat yang seluas-luasnya dan dalam cara yang seadil-adilnya untuk *menempatkan kedaulatan rakyat* itu. Dan badan perwakilan di atas sebagai pernyataan kedaulatan rakyat....". (kursif-penulis)

Selanjutnya, menyangkut hubungan kedaulatan rakyat dengan pemilu, dikemukakan oleh anggota BPUPKI Soekiman[1084] yang menyatakan:

> "Tentang asasnya dalam undang-undang Hukum didapat juga, bahwa perwakilan itu harus langsung dipilih oleh rakyat. ... Majelis Permusyawaratan Rakyat pemilihannya jangan hanya dengan undang-undang, tapi diterangkan sebagai asas harus langsung oleh rakyat".

Dari berbagai gambaran di atas, sangat jelas bahwa masalah kedaulatan rakyat yang menjadi cita-cita para perumus UUD 1945, bukan perkara yang

---

reses antara tanggal 2 Juni sampai 9 Juli 1945. Tapi dari kedua belas itu, tidak ada satu pun agenda tentang kedaulatan rakyat. *Ibid*, hlm. 169-172.

[1082] Mengenai kedaulatan rakyat lebih banyak diusulkan dari pada didiskusikan. Dari agenda sidang BPUPKI ke-II, tanggal 10-17 Juli, tidak satu pun agenda khusus membahas tentang kedaulatan rakyat. Agenda yang banyak dibicarakan adalah tentang UUD yang terjadi dalam rapat Panitia Kecil Perancang UUD, tanggal 12 dan 13 Juli 1945, kemudian tanggal 15 s.d. 17 Juli 1945. *Ibid*, hlm.203-204.

[1083] Disampaikan dalam rapat BPUPKI 11 Juli 1945, sesi kedua. *Ibid*, hlm. 271.

[1084] Sidang BPUPKI tanggal 14 Juli 1945. *Ibid*, hlm. 377.

banyak menyita perhatian dan didiskusikan. Itu karena masalah kedaulatan rakyat telah menjadi kesepakatan di antara para anggota BPUPKI dan anggota bangsa Indonesia, untuk diwujudkan dalam berpemerintahan dan bernegara. Terbukti ketika Soekarno selaku ketua panitia kecil perancang UUD merumuskan kedaulatan rakyat dalam draf pertama[1085] RUUD Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: *"Souvereiniteit berada di tangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh Badan Permusyawaratan Rakyat"*, tidak banyak dikomentar anggota BPUPKI. Ada sedikit perubahan dengan rumusan itu, yaitu menyangkut empat frasa.[1086] Hasil perubahan itu, menjadi draf akhir RUUD yang disahkan pada sidang BPUPKI tanggal 16 Juli 1945, dan menjadi RUUD pada sidang pertama PPKI tanggal 18 Agustus 1945 membahas UUD. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang ada dalam RUUD itu, diselesaikan dengan sangat singkat, yakni hanya dibaca satu kali, dan langsung disetujui semua peserta sidang.[1087]

Proses penyelesaian Pasal 1 ayat (2) yang sangat singkat itu, menunjukkan bahwa rumusan kedaulatan rakyat seperti itu, telah sesuai dan merupakan rumusan yang dikehendaki oleh para penyusun UUD 1945. Seperti disinggung di atas, bahwa ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang bunyinya: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR", itu merupakan rumusan yang dikehendaki para penyusun UUD 1945. Dikatakan sesuai dengan kehendak para penyusun UUD 1945, selain karena mereka sendiri yang merumuskan, juga

---

[1085] *Ibid*, hlm. 316.

[1086] Perubahan hanya dalam redaksi mengenai empat frasa saja, yaitu: frasa *Souvereiniteit* diganti menjadi "kedaulatan"; frasa "berada" menjadi "adalah"; frasa "yang" menjadi "dan"; dan "Badan" menjadi "Majelis". Perubahan ini dilakukan oleh Panitia Penghalus Bahasa yang terdiri dari Djajadiningrat, Salim, dan Soepomo. *Ibidem*.

[1087] *Ibid*, hlm. 481.

maksud rumusan itu bukan "menunggalkan" pelaksana kedaulatan rakyat, tapi hendak menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat yang dilakukan oleh MPR memiliki urgensi yang berbeda dengan yang dijalankan oleh lembaga negara lainnya. Bung Karno menyatakan, bahwa "kedaulatan rakyat itu dijalankan oleh BPR lima tahunan, dan sehari-hari dijalankan oleh Presiden".[1088] Penjelasan di atas hendak memberitahukan, bahwa meskipun tidak dituliskan, tapi di balik itu tersimpan kehendak para perumus UUD 1945, bahwa semua lembaga negara yang diadakan dalam UUD 1945, adalah pelaksana kedaulatan rakyat dalam tugas dan wewenangnya masing-masing.[1089] Menciptakan tradisi politik yang sehat melalui kesadaran dari para penyelenggara negara, merupakan salah satu cara menyempurnakan konstitusi yang oleh A.V.Dicey disebut sebagai etika atau moral politik *(political ethics* atau *political morality)*. Praktik ini merupakan implementasi nyata kedaulatan rakyat.

Namun demikian, ketentuan ini mengundang tafsir yang bukan hanya tafsir politik,[1090] tapi juga tafsir akademik[1091] yang tentu saja dimaksudkan hendak

---

[1088] *Ibid*, hlm. 313. Moh. Yamin, Naskah ..., *op.cit.*, hlm. 260. Di situ dijelaskan Bung Karno bahwa kedaulatan rakyat yang dilakukan lima tahunan maksudnya :"Oleh karena Badan ini memegang kekuasaan yang tertinggi, maka pembaharuan negara dapat dilakukan. Buat sehari-hari Presiden lah yang merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat".

[1089] Tapi sayang, dalam praktik pelaksanaan UUD 1945 di Indonesia, hal itu tidak tumbuh. Setiap kekurangan dan kelembahan yang ada dalam UUD 1945, selalu dimanfaatkan untuk memenuhi hasrat kekuasaan. Misalnya ketentuan Pasal 7 UUD 1945 yang memiliki kemiripan visi dengan ketentuan Pasal 2 UUD Amerika Serikat. Di Amerika Serikat, terjadi pembatasan kekuasaan karena kesadaran diri seorang Presiden Georg Washington, yang hanya akan memangku jabatan cukup dua kali saja. Tapi di Indonesia, keadaan itu sebaliknya. Karena tidak ada pembatasan periodisasi, maka Soeharto dapat menjadi Presiden berkali-kali selama 32 tahun.

[1090] Di antara tafsir politik, dapat dibaca Tap MPR Nomor I/MPR/1983, Pasal 4 a, yang menyatakan bahwa: "MPR berwenang membuat putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan GBHN". Artinya, apapun putusan yang dikeluarkan MPR (Keputusan MPR dan Ketetapan MPR-vide Pasal 100), apakah isinya bertentangan dengan UUD atau tidak, itu yang harus dijalankan. Mengesampingkan putusan MPR, sama dengan menguji putusan MPR. Bentuk Tap MPR sendiri ada beberapa kategori berikut: bersifat mengatur; bersifat

memberi arti, makna, dan tujuan yang lain dan lebih konstitusional. Tafsir politik, dapat dipastikan lebih pada upaya menguatkan kepentingan kekuasaan, sehingga memungkinkan dapat menggeser arti UUD 1945 sebagai alat pembatas kekuasaan politik menjadi alat kepentingan kekuasaan.[1092] Sementara tafsir akademik, tidak semata-mata memberi arti menurut kata-katanya, tapi lebih dari itu hendak membaca makna di balik rumusan itu, dengan memperhatikan riwayat perumusan, dalam suasana bagaimana, dan siapa-siapa saja yang terlibat dalam proses pembicaraan sampai pada pengambilan keputusannya. Karena itu, barangkali tepat pandangan Soepomo[1093] yang menyatakan bahwa dalam memahami secara mendalam suatu UUD, harus disertai juga dengan pemahaman yang mendalam tentang proses terjadinya suatu kaidah hukum atau yang dikenal dengan sebutan *memorie vantoelichting*, yang terkait dengan *wet* dan *rechts historie,* seperti dijelaskan dalam bagian terdahulu.

Karena itu, dalam rangka memahami ketentuan lama Pasal 1 ayat (2), perlu dilihat dari sejarah ketentuan baru, dengan berpedoman pada pertanyaan: Mengapa ketentuan itu harus diubah? Kekurangan apa yang ada dalam ketentuan

---

beschikking; bersifat deklarasi; dan bersifat penugasan secara khusus. Sifat-sifat Tap MPR ini, dengan tidak melihat substansinya, adalah tidak dapat diuji oleh lembaga negara lain.

[1091] Di antaranya dianut oleh Sri Soemantri, yang menyatakan bahwa ketentuan itu mengandung arti, "hanya" MPR satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat Indonesia. Lembaga negara lain tidak ikut melaksanakan. Karena itu, MPR lah yang melakukan delegasi kekuasaan kepada lembaga negara lain, atas nama pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Sri Soemantri, Tentang ..., *op.cit.*, hlm. 92.

[1092] Ini yang oleh Karl Lowwenstein disebut konstitusi semantik, yakni konstitusi memang resmi diakui sebgai kaidah hukum, tapi dalam penerapannya lebih sering dijadikan alat kepentingan kekuasaan politik.

[1093] Perhatikan Penjelasan Umum UUD 1945, angka I, Alinea ketiga yang menyatakan: "Undang-Undang Dasar negara mana pun, tidak dapat dimengerti kalau hanya dibaca teksnya saja. Untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya Undang-Undang Dasar dari suatu negara, kita harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan-keterangannya dan juga harus diketahui dalam suasa apa teks itu dibikin".

lama? Apakah ketentuan baru memiliki maksud yang sama dengan ketentuan lama sekaligus merupakan rumusan yang dikehendaki para perumusnya?

Seperti diketahui, bahwa ketentuan lama Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", kemudian diubah menjadi ketentuan baru dengan bunyi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan menurut UUD".

Dari riwayat hukum tentang perubahan rumusan kedaulatan rakyat dari Pasal 1 ayat (2) lama menjadi ayat (2) baru, banyak dilatarbelakangi oleh anggapan bahwa ketentuan lama memiliki ketidakjelasan makna dan tujuan dari kedaulatan rakyat. Bahkan ada pula pendapat yang dapat disimpulkan, bahwa konsep kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 lama, sudah tidak ada lagi dalam praktik kenegaraan Indonesia.[1094]

Di samping latar belakang itu, juga terdapat pandangan bahwa perubahan UUD itu penting dilakukan dalam rangka menciptakan keseimbangan kekuasaan *(checks and balances)*[1095] di antara cabang-cabang kekuasaan yang ada, dan perubahan UUD 1945 harus dilakukan dalam kerangka dan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam arti yang sesungguhnya di dalam kehidupan kenegaraan

---

[1094] Simpulan dari berbagai pandangan fraksi di MPR tentang perlunya UUD 1945 diubah, dan tentunya termasuk mengubah ketentuan Pasal 1 ayat (2). Dikatakan bahwa: "Perlunya perubahan UUD 1945, yaitu untuk terciptanya sistem politik demokrasi yang kuat dan memberikan kesempatan adanya kedaulatan rakyat dan wujud demokrasi dan juga supremasi hukum dan terselenggarakan pemerintahan yang baik, untuk mewujudkan cita-cita kita untuk menuju masyarakat yang adil dan makmur". Pandangan Fraksi PPP yang disampaikan oleh Lukman Hakim Saifuddin. Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif ..., Buku II, Sendi-sendi Fundamental Negara, *op.cit.*, hlm. 160-161.

[1095] Maksudnya, di antara ketiga cabang kekuasaan pokok, legislatif, eksekutif, dan yudikatif terjadi keseimbangan. Tapi seperti telah diketahi bersama, hasil dari keempat perubahan UUD 1945, tidak terjadi keseimbangan kekuasaan, dan yang terjadi *legislative heavy*, yang bertentangan dengan ajaran kedaulatan rakyat.

Indonesia.[1096] Di tempat lain, ada pula yang langsung menyentuh implementasi kedaulatan rakyat, seperti dikemukan oleh Fraksi PDIP[1097] dengan mengusulkan perubahan rumusan menjadi tiga ayat, sebagai berikut: " ayat (1) "status quo"; ayat (2) "Kedaulatan negara adalah di tangan rakyat"; dan ayat (3) "Kedaulatan rakyat dapat dilakukan langsung melalui pemilu dan melalui MPR". Dikatakan bahwa perubahan itu, sebagai pengganti dari pada kata sepenuhnya yang tidak begitu jelas.[1098] Selanjutnya uraian PDIP menyatakan:

> "Jadi, artinya kedaulatan rakyat itu adalah dapat dilakukan langsung oleh rakyat itu melalui pemilu dan dapat juga melalui MPR. Kalau rakyat yang berdaulat, tentunya semua kekuasaan negara harus dibentuk oleh rakyat yang mekanisme pembentukannya bisa langsung dan tidak langsung".

Dari berbagai argumentasi yang menjadi latar belakang perubahan UUD 1945 di atas, diketahui bahwa usul perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2), ingin memperjelas konsep dan keadaan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik secara teoretik konsep maupun implementasinya.

Pertanyaannya adalah, apakah rumusan kedaulatan rakyat dalam ketentuan baru di atas itu, memiliki maksud yang sama atau memang berbeda dengan rumusan kedaulatan rakyat dalam ketentuan lama?

Dalam beberapa uraian terdahulu, telah disinggung dan nampak bahwa faham dan pikiran para perumus UUD 1945 dahulu tentang kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) itu, setidaknya mengandung tiga pengertian pokok, yaitu: **a.** Tidak menganut penunggalan pengertian dan pelaksanaan kedaulatan rakyat hanya oleh MPR; **b.** dengan tegas bahwa kedaulatan rakyat juga dijalankan oleh

---

[1096] Di antaranya dikemukakan oleh wakil dari fraksi Partai Golongan Karya. *Ibidem.*
[1097] *Ibid,* hlm. 167.
[1098] *Ibidem.*

lembaga negara lainnya, khususnya yang disebut langsung pada usulan itu adalah Presiden; dan **c**. konsekwensi pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh lembaga negara lain di luar MPR, dilakuan dalam tugas dan wewenang masing-masing. Di atas ketiga faham dan pikiran itu, menegaskan hal yang paling mendasar bahwa prinsip pokok kedaulatan rakyat itu tidak pernah pergi meninggalkan rakyat.

Dalam draf akhir RUUD yang dibawa ke sidang PPKI, menggunakan rumusan: "Kedaulatan *berada* di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR". Frasa "berada" diubah menjadi "adalah" itu terjadi dalam sidang PPKI 18 Agustus 1945. Pada Perubahan Ketiga tahun 2001, frasa "berada" dihidupkan kembali dan menghilangkan frasa adalah. Menghidupkan frasa "berada" hendak menegaskan kalau kedaulatan rakyat itu tetap berada di tangan rakyat. Tidak pernah sekali-kali diniatkan untuk dialihkan kepada lembaga atau kekuasaan tertentu yang ada dalam negara.

Karena demikian, maka dalam hemat penulis untuk membaca ketentuan Pasal 1 ayat (2) asli, adalah: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan badan atau lembaga negara lain yang diadakan menurut UUD 1945".[1099]

Tapi sayang cara membaca seperti itu tidak tumbuh sebagai bentuk kesadaran politik dari kebanyakan pelaku politik khususnya, maka yang terjadi adalah dibaca bagaimana bunyi ketentuannya saja (positifistik, pragmatik, dan legalistik). Akibatnya sudah pasti, terjadi eksesifitas tidak hanya dalam membaca,

[1099] Cara membaca begitu dicontohi oleh Pasal 100 UU Nomor 12 tahun 2011, yang berbunyi: "Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada *sebelum* Undang-Undang ini berlaku, *harus dimaknai sebagai peraturan*, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini". (kursif-penulis)

tapi juga dalam implementasinya. Keadaan itu, diperparah lagi oleh adanya penjelasan Pasal 3 UUD 1945, yang menyatakan: "Oleh karena MPR memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya *tidak terbatas*". Penjelasan ini mempercepat runtuhnya sendi-sendi ketatanegaraan Indonesia yang ada, seperti: sendi negara hukum; sendi negara berkonstitusi; sendi kedaulatan rakyat; dan sendi kesejahteraan sosial.[1100] Bagaimana mungkin, dalam negara kedaulatan rakyat, ditolerir ada kekuasaan tidak terbatas. Suatu anomali yang luar biasa dahsyat, dalam negara kedaulatan rakyat, dalam negara demokrasi, dan negara hukum, masih mengakui dan mempraktikan kekuasan tidak terbatas.

Melihat kenyataan itulah, kemudian di awal-awal kemerdekaan lahir berbagai tulisan yang hendak menjelaskan makna kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945. Di antaranya Moh. Hatta yang diakui sebagai salah satu pelaku sejarah yang turut aktif dalam merumuskan UUD 1945, termasuk merumuskan ketentuan Pasal 1 ayat (2) tentang kedaulatan rakyat. Menurut beliau;[1101]

> "kedaulatan rakyat adalah "kekuasaan untuk mengatur pemerintahan negeri dan bagaimana cara rakyat harus diperintah dengan aturan yang ditetapkan dengan cara mufakat melalui jalan musyawarah yang teratur bentuk dan jalannya".

Selanjutnya beliau menjelaskan bahwa:[1102]

> "kedaulatan rakyat adalah dasar negara kita yang keempat sebagaimana termaktub dalam Pancasila. Arti dan makna Kedaulatan rakyat itu harus merata dan meresap pada bangsa Indonesia seluruhnya, sehingga tidak lah akan terjadi bahwa sebagian rakyat kita terumbang-ambingkan karena kekurangan keinsjafan dan kesadaran akan arti dan makna Kedaulatan Rakyat".

[1100] Bagir Manan, Teori dan ..., *loc.cit.*
[1101] *Ibidem.*
[1102] Kata Pengantar dari buku beliau, Kedaulatan Rakyat, *op.cit.*, hlm. 7.

"Pemerintahan rakyat, membawa tanggung jawab kepada semua golongan, rakyat dalam menentukan nasibnya sendiri atas nama kedauatan rakyat. Lebih jauh lagi, beliau menegaskan bahwa yang terpenting dari kedaulatan rakyat adalah "keyakinan akan kebenaran dasar kedaulatan rakyat sebagai sendi Republik Indonesia untuk mencapai Indonesia yang mulia serta rakyatnya yang makmur".[1103] Hal itu harus demikian, karena Kedaulatan Rakyat adalah kekuasaan yang dijalankan oleh rakyat atau atas nama rakyat, di atas dasar permusyawaratan. Kedaulatan rakyat memberi kekuasaan yang tertinggi kepada rakyat, yang sekaligus meletakkan tanggung jawab yang terbesar kepada rakyat secara bersama-sama.[1104] Kedaulatan Rakyat Indonesia bersifat satu, bulat, utuh, dan tidak terpecah-pecah. Kedaulatan ini lah yang diletakkan pada Badan-badan Perwakilan Rakyat yang anggota-anggotanya hasil pilihan rakyat.[1105]

Banyak pendapat dan pendirian Bung Hatta tentang kedaulatan rakyat yang tidak mencerminkan kedulatan rakyat dalam melaksanakan pemerintahan di Indonesia, melukiskan adanya kegelisahan Bung Hatta atas pemahaman dan pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam berpemerintahan di Indonesia. Tulisan yang diterbitkan pertama kali tahun 1950 itu, di antaranya dalam rangka memberikan pengertian yang benar tentang kedulatan rakyat. Gagasan utama Bung Hatta tentang kedaulatan rakyat adalah dasar demokrasi dalam berpemerintahan untuk

---

[1103] *Ibid*, hlm. 13.

[1104] *Ibid*, hlm.14-15, 32. Kedaulatan rakyat dengan tidak adanya tanggung jawab, bukan kedaulatan rakyat lagi. Demikian Bung Hatta menegaskan hubungan kedaulatan rakyat dengan rakyat.

[1105] *Ibid*, hlm. 25.

mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Bukan untuk kepentingan yang lain. Karena itu, politik dan ekonomi ditempatkan sebagai pokok kesejahteraan rakyat yang harus dicapai dengan demokrasi yang berkedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat dalam demokrasi politik adalah mengambil keputusan secara mufakat dengan ber-rapat; dan tolong menolong adalah sendi yang bagus untuk menegakkan demokrasi ekonomi.[1106]

Oleh karena itu, dalam hemat penulis, perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) di atas, setidaknya membawa *tiga* konsekwensi yang sifatnya *mutatis mutandis*, yaitu; *pertama*, hendak menegaskan bahwa kedaulatan rakyat akan tetap berada di tangan rakyat. Kedaulatan rakyat tidak pernah sekali-kali beralih atau dialihkan atau bahkan diambil alih oleh pihak lain, termasuk oleh lembaga negara tertentu, seperti MPR di masa Orba; *kedua*, menghapuskan sebutan lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara seperti pernah dijumpai dalam Tap MPR Nomor III/MPR/1978. Sebutan lembaga tertinggi negara ditujukan kepada MPR atas alasan MPR pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, sekaligus diartikan pula kalau MPR dianggap satu-satunya lembaga negara pelaku kedaulatan rakyat Indonesia; *ketiga*, hendak menegaskan kalau seluruh lembaga negara yang ada tanpa kecuali adalah sederajat, sekaligus dalam kesederajatan itu seluruhnya adalah pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dalam tugas dan wewenangnya masing-masing.[1107]

[1106] *Ibid*, hlm. 22.

[1107] Namun perlu dipahami, bahwa pengertian ini sejalan dengan gagasan Locke dan Montesquie, bahwa pemisahan berbagai cabang kekuasaan negara secara mutlak, justeru akan mengakibatkan kesewenang-wenangan baru dalam lembaga negara yang terpisah. Itulah sebabnya, pengertian pemisahan itu dalam kerangka *checks and balances*.

Sementara itu, dalam menanggapi perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2), Bagir Manan[1108] menyatakan setidaknya mengandung dua hal pokok berikut:

a. Menegaskan bahwa kedaulatan akan selalu ada di tangan rakyat. Selama ini ada semacam tafsir bahwa karena MPR pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, maka MPR yang memegang kedaulatan rakyat (Penjelasan Pasal 3). Dalam tafsir ini seolah-olah rakyat telah mengalihkan kedaulatannya kepada MPR, seperti terjadi dalam ajaran Thomas Hobbes (Leviathan), yakni rakyat mengalihkan kedaulatannya kepada *primus inter paris*, yang kemudian berkuasa secara mutlak, absolut, dan sewenang-wenang.[1109]

b. Kedaulatan rakyat dilakukan menurut UUD, dengan maksud bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat, melainkan semua lembaga negara adalah juga melaksanakan kedaulatan rakyat.[1110] Ketentuan semacam ini dimaksudkan bahwa UUD bukan sebagai alat kekuasaan, melainkan digunakan sebagai alat untuk membatasi kekuasan masing-masing lembaga negara. Semua alat kelengkapan negara (lembaga negara), hanya mempunyai kekuasaan sebagaimana ditentukan secara tersurat dalam UUD. Kekuasaan tanpa batas sebagaimana terjadi menimpa MPR di masa lalu, dilarang oleh UUD, karena terbukti kekuasaan seperti itu digunakan justeru untuk melanggar bahkan melawan UUD 1945.

[1108] Bagir Manan, Perkembangan ..., *op.cit.*, hlm. 53.

[1109] Prinsip sewenang-wenang juga diberikan kepada MPR oleh Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan "oleh karena MPR memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas". Bagaimana mungkin dalan negara hukum dan negara demokrasi, ada kekuasaan tanpa batas. Suatu anomali yang sulit diterima akal sehat. Tapi itulah kenyataan yang ada.

[1110] Bagir Manan, DPR ..., *op.cit.*, Lihat pula pandangan Jimly Asshiddiqie, yang menyatakan bahwa semua lembaga negara yang ad adalah sederajat. Tidak ada lagi lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, Perkembangan ..., *op.cit.*, hlm. 146.

Terlepas dari pendapat Bagir Manan di atas, dalam hemat penulis seperti diungkapkan di atas, sebetulnya tanpa diubah pun, maksud ketentuan Pasal 1 ayat (2) lama, memang begitu, yakni semua lembaga negara yang ada adalah pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dalam tugas dan wewenangnya masing-masing. Tapi karena makna itu bersifat penafsiran, maka selalu ada ruang-ruang kosong dalam ketentuan itu, yang kurang atau bahkan tidak diketahui bagaimana maksud itu dicapai. Tafsir yang paling dominan adalah menyerahkan pelaksanaan berbagai ketentun UUD 1945 kepada pembentuk UU, termasuk melaksanakan kedaulatan rakyat itu sendiri.

Akibatnya, apa yang dituliskan, itu yang dibaca dan diartikan baik secara teoretik mauapun praktik. Kedaulatan rakyat dianggap terpusat pada MPR sebagai pelaku sepenuhnya. Tidak pernah ada pengakuan kalau badan lain adalah juga pelaksana kedaulatan rakyat. Malah sebaliknya, setiap celah kekurangan dan kekosongan dalam konstitusi, dimanfaatkan untuk kepentingan menguatkan dan memperbesar kekuasaan. Itu semua terjadi karena bangsa ini, memelihara kemiskinan etika tata negara yang lahir dari praktik bernegara. Bangsa ini hanya melihat hukum itu dalam peraturan yang dituliskan. Jarang bahkan tidak pernah melihat hukum dalam kaidah etika atau kaidah yang lainnya.[1111]

Karena itu, setiap kelonggaran dan kelemahan konstitusi, sempitnya UUD, tidak dilihat sebagai kesempatan untuk membangun praktik yang konstruktif bagi kehidupan tata negara yang lebih baik untuk masa depan, tapi sebaliknya

---

[1111] Harus dipahami, bahwa hukum dalam sistem hukum Indonesia tidak mengikuti paham *"reine rechtsleer"* dari Hans Kelsen, yang menyatakan bahwa hukum itu terbebas unsur-unsur non yuridis. Lihat Hans Kelsen, Teori Hukum ..., *op.cit.*, hlm. iv. Hukum dalam sistem hukum Indonesia memiliki dan diperkaya dengan unsur-unsur non yuridis, seperti sosiologis, budaya, dan etika atau moral. Di atas hukum ada yang lebih tinggi, yaitu moral atau etika hukum.

dimanfaatkan untuk melakukan eksploatasi kekuasaan. Padahal di banyak negara, setiap kelemahan konstitusi selalu diikuti dengan penguatan melalui praktik sebagai sebuah kelaziman di bidang hukum tata negara.[1112]

Kelemahan konstitusi Amerika Serikat misalnya, salah satunya dijumpai dalam ketentuan Pasal 2 Seksi (1) angka 1, yang tidak menyebutkan untuk berapa kali seseorang dapat menjadi Presiden Amerika. Tapi ketika George Washington terpilih menjadi Presiden untuk kedua kalinya, kekosongan itu ditutup dengan praktik yang intinya membatasi diri hanya untuk dua kali masa jabatan berturut-turut. Praktik ini kemudian diikuti oleh seluruh presiden berikutnya, khususnya yang memangku dua kali masa jabatan berturut-turut, selalu mengakhiri masa jabatannya pada jabatan kedua, sampai akhirnya kemudian terlanggar pada tahun 1941 ketika seorang Franklin Delano Roosevelt terpilih sebagai Presiden untuk jabatan ketiga kalinya. Bahkan pada tahun 1945 terpilih kembali untuk keempat kalinya secara berturut-turut. Lebih dari 150 tahun pembatasan masa jabatan presiden itu dibangun lewat praktik tata negara yang disandarkan pada integritas masing-masing Presiden yang hanya dua kali masa jabatan berturut-turut. Akhir dari penabrakan terhadap praktik ini, Kongres Amerika pada tahun 1952 berhasil mengeluarkan Amandemen ke-XXII, yang membatasi secara formal bahwa seseorang boleh menjadi Presiden Amerika Serikat hanya untuk dua kali berturut-turut dengan berbagai varian kemungkinan.[1113]

[1112] Dinamisasi hukum tata negara itu dimainkan oleh berlakunya praktik-praktik konstruktif di bidang tata negara berupa konvensi, sebagai konsekwensi bahwa dalam setiap sistem ketatatenagaraan selalu menghadirkan konvensi. Artinya, tidak ada sistem ketatanegaraan tanpa konvensi. Bagir Manan, Konvensi ..., *op.cit.*, hlm. 43.

[1113] Pembatasan masa jabatan Presiden Amerika Serikat adalah 4 tahun. Ada tiga kemungkinan seseorang dapat menjadi Presiden Amerika Serikat untuk dua kali berturut-turut, jika

Isi lengkap Amandemen ke XXII ini berbunyi sebagai berikut:

> "No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of term to which some other person was elected President shall be elected to the office of the President more than once. But this Article shall not apply to any person holding the office of President when this Article was propose by the Congress, and shall not prevent any person who may holding the office of President, or acting as President, during the term within which this Article becomes operative, from holding the office of President or acting as President during the remainer of such term".
> (Tidak seorang pun dapat dipilih menjadi Presiden Amerika Serikat lebih dari dua kali masa jabatan, dan seseorang yang sedang memangku jabatan Presiden atau bertindak sebagai Presiden lebih dari dua tahun untuk satu masa jabatan Presiden, dapat dipilih hanya untuk satu kali masa jabatan. Tapi ketentuan ini tidak dapat diterapkan kepada orang yang sedang memegang jabatan Presiden atau bertindak sebagai Presiden atau mencegah orang untuk menjadi Presiden, ketika Amandemen ini diusulkan untuk diberlakukan).

Keadaan di atas tidak subur terbentuk dalam tata negara Indonesia. Berbagai ruang kosong yang ada, tidak menumbuhkan kesadaran politik untuk menyempurnakan kekurangan itu. Padahal boleh jadi para penyusun UUD 1945, khususnya Soekarno,[1114] Soepomo, Hatta,[1115] Yamin, dan lainnya, menyediakan ruang-ruang kosong dalam konstitusi itu, selain karena menyadari ketersediaan

---

dikaitkan dengan angka di atas, adalah: (1) 8 tahun tahun penuh; (2) kurang dari 8 tahun; dan (3) lebih dari 8 tahun.

[1114] Memang Seokarno menjadi Presiden Indonesia selama 22 tahun dalam keempat UUD yang pernah berlaku. Tapi bila diurai, jumlah tersebut tidak pernah ada yang melebihi dua kali masa jabatan (10 tahun). Selama UUD 1945 Proklamasi, Soekarno menjadi Presiden selama 4 tahun 4 bulan, 11 hari (18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949); Pada masa UUD RIS 1949, beliau menjadi Presiden selama 7 bulan 20 hari (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950); Pada masa UUDS 1950 menjadi Presiden terlama, yaitu 8 tahun 11 bulan 12 hari (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959); dan terakhir dalam UUD 1945 Dekrit Presiden, menjadi Presiden selama 7 tahun 8 bulan 7 hari (5 Juli 1959 - 12 Maret 1967), bertepatan dengan keluar Tap MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967, tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.

[1115] Moh. Hatta pada Desember 1956 mengundurkan diri sebagai Wakil Presiden. Terlepas hal politik apa yag melatarbelakangi pengunduran dirinya, tapi itu sebuah praktik yang lazim terjadi dalam hukum tata negara. Hanya sayang praktik itu tidak diikuti lebih lanjut oleh pejabat lain dalam struktur ketatanegaraan yang ada. Akibat pengunduran diri Bung Hatta ini, maka struktur jabatan kepresienan Indoneia mengalami kekosongan jabatan Wakil Presiden, selama lebih dari 17 tahun. Jabatan wakil presiden ini baru diisi kembali pada tahun 1973.

sumber daya yang masih terbatas pada waktu itu, juga ada kesadaran dan keyakinan lain bahwa kehidupan tata negara di mana pun saja di dunia ini, tidak pernah seluruhnya hanya didasarkan pada UUD, tapi juga ditumbuhkan melalui praktik-praktik yang lazim terjadi dalam kehidupan ketatanegaraan.

Apapun alasannya, ketika para *founding fathers* melihat negara Inggris misalnya, sebagai salah satu negara yang tidak memiliki UUD,[1116] ternyata praktik-praktik tata negaranya banyak dijadikan referensi untuk membangun tata negara oleh negara lainnya. Keberhasilan itu diyakini para *founding fathers,* karena Inggris menghidupkan praktik-praktik ketatanegaraan yang berbasis pada etika politik atau etika tata negara, yang oleh A.V. Dicey[1117] disebut dengan *"convention of the constitutions"* atau konvensi ketatanegaraan. Konvensi ini adalah praktik tata negara yang kelahirannya atas kesadaran individu pemegang kekuasaan negara yang didasarkan pada keyakinan, bahwa suatu praktik tata negara itu dianggap sebagai seharusnya dilakukan, karena mengandung nilai-nilai kebaikan bagi kelangsungan kehidupan kebangsaan dan kenegaraan di kemudian hari.

Tumbuhnya praktik-praktik dalam kehidupan tata negara di negara lain, karena ada kesadaran konstitusional yang tinggi bahwa praktik-praktik tata negara itu merupakan sarana mendinamisasi ketentuan konstitusi yang memang memperlihatkan kesulitan tersendiri, jika harus dijalankan semata-mata hanya menurut kata-katanya saja.[1118]

[1116] Di samping Inggris, paling tidak ada tiga negara lainnya, yaitu: Israel, New Zealand, dan Arab Saudi, sebagai contoh negara di dunia ini yang tidak memiliki UUD.

[1117] A.V. Dicey, An Introduction ..., *op.cit.*, hlm. 417 dst.

[1118] Bagir Manan, Konvensi ..., *op.cit.*, hlm. 83.

Dalam praktik di Indonesia, sepertinya ruang-ruang kosong yang tersedia ini jarang bahkan tidak ditangkap sebagai isyarat dan kesempatan untuk membangun praktik tata negara menjadi lebih baik lagi. Semua dikembalikan kepada dalil atas nama UUD tidak mengatur dan UUD tidak membatasi. Semua yang tidak diatur atau tidak dibatasi UUD, adalah sesuatu yang boleh disimpangi karena penyimpangannya sendiri tidak melanggar UUD.

Dalil-dalil seperti inilah yang selalu menghiasi praktik tata negara di Indonesia. Di tempat itu tidak ada keinginan seperti di negara lain, bahwa setiap kekosongan konstitusi akan bahkan harus ditumbuhkan praktik yang berfungsi melengkapi dan menyempurnakan ruang-ruang tersebut, semata-mata demi kesempurnaan ketentuan konstitusi yang ada.

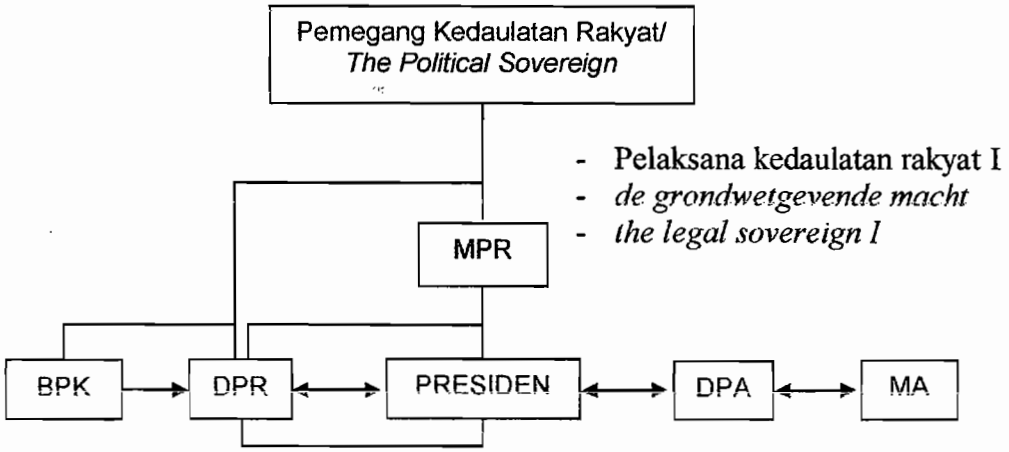
Berbagai gambaran dari uraian di atas menunjukan bahwa praktik tata negara di Indonesia, umumnya memerlukan norma yang sifatnya eksplisit. Padahal norma yang sifatnya implisit yang pemaknaannya didapat dengan penafsian hukum, merupakan sesuatu yang lazim dan selalu ada dalam kehidupan ketatanegaraan di seluruh dunia. Itulah pula terkait dengan bagaimana melaksanakan kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 asli, masih memerlukan penafsiran hukum yang lebih konkret. Untuk kebutuhan penafsiran hukum tersebut, adalah yang digambarkan Sri Soemantri,[1119] bahwa cara melaksanakan kedaulatan rakyat menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 itu, selain dilakukan oleh MPR yang pada waktu itu disebut

[1119] Sri Soemantri, "Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945" dalam Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 70. DI awal-awal, Sri Soemantri berpendirian, bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut Pasal 1 ayat (2), hanya dilakukan oleh MPR.

sebagai lembaga tertinggi negara, juga dilakukan oleh lembaga-lembaga tinggi negara,[1120] seperti nampak dalam bagan berikut:

Bagan 1

Konsep Kedaulatan dalam hubungan antara Rakyat Indonesia, MPR, dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara



Namun begitu, terkait dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh MPR setidaknya memiliki dua maksud yang berbeda. *Pertama*, yang menganggap bahwa seluruh esensi kedaulatan rakyat beralih sepenuhnya kepada MPR, sehingga kemudian MPR dinyatakan sebagai satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat di Indonesia. Tidak ada badan lain yang ikut melaksanakan kedaulatan rakyat, karena yang tegas disebutkan dalam UUD 1945, hanya MPR. Tidak ada penyebutan kedulatan rakyat dilaksanakan oleh badan atau lembaga negara yang lainnya. *Kedua*, yang menganggap bahwa benar MPR pelaksana sepenuhnya

[1120] Lembaga-lembaga tinggi negara ini disebut juga sebagai lebaga negara dengan tugas sehari-hari. Aidul Fitriciada Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Muhammadiyah University Press, Cetakan Pertama, Surakarta, 2000, hlm. 180.

kedaulatan rakyat, tapi dalam batas-batas urusan negara yang sangat penting, seperti menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta mengubah UUD. Dilihat sepintas saja, keempat kekuasaan MPR di atas menunjukkan sebagai urusan pokok dan penting dari negara.[1121] Artinya, urusan-urusan itu memang seyogyanya dan tidak patut atau tidak tepat dijalankan oleh lembaga negara lainnya, termasuk oleh DPR atau Presiden sekali pun. Oleh karena itu, dapat ditarik simpulan sementara, kalau semua lembaga negara yang ada adalah pelaksana kedaulatan rakyat menyangkut seluruh urusan negara di luar tugas pokok yang menjadi tugas dan wewenang sepenuhnya MPR.

Di antara kedua makna pelaksanaan kedaulatan rakyat di atas, yang paling dapat diterima adalah makna kedua, yakni semua lembaga negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat, karena disadari bahwa tidak semua urusan negara selesai di MPR. Masih banyak urusan negara yang harus dijalankan oleh lembaga negara lainnya, seperti membuat undang-undang, dan lainnya. Adanya kebutuhan ini, menandakan bahwa Presiden dan DPR adalah pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dalam rangka membentuk UU. Makna ini berakibat sama kepada badan atau lembaga negara lainnya yang juga memiliki tugas dan wewenang mengelola urusan negara dalam kewenangan masing-masing yang berbeda, adalah dilakukan dalam rangka melaksanakan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945.

Adanya dua kontruksi pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 seperti itu, didasarkan pada konsep berpikir bahwa kedaulatan rakyat itu harus

---

[1121] Bagir Manan, DPR, ..., *op.cit.* hlm. 74.

dijalankan dengan memperhatikan hak-hak dasar konstitusional yang dimiliki rakyat. Hak-hak dasar ini menjadi pembatas agar setiap kekuasaan negara tidak melakukan tindakan sewenang-wenang yang akan menyimpangi bahkan melawan kedaulatan rakyat. Karena semua lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, yang salah satunya dilakukan dengan prinsip perwakilan rakyat, maka kedaulatan yang dimiliki rakyat juga disalurkan melalui DPR yang merealisasikan perlindungan hak-hak rakyat dalam pembentukan UU sebagai fungsi utamanya. Untuk inilah kemudian oleh Usep Ranawidjaja dikonstruksikan bahwa MPR adalah badan legislatif tertinggi dengan tugas-tugas pokok dan terbatas, sementara DPR adalah badan legislatif rendahan atau badan legialatif sehari-hari,[1122] dengan tugas membentuk undang-undang dan melakukan fungsi pengawasan terhadap pemerintah.

Hal yang perlu mendapat perhatian dan pengawalan secara lebih seksama lagi dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh lembaga negara dan pemerintahan, serta oleh seluruh komponen bangsa dan negara, adalah rezim politik yang berkuasa. Apapun yang dilakukan oleh negara, seluruhnya bergantung pada rezim politik yang berkuasa. Di lihat dari sisi politik hukum, rezim politik kekuasaan menjelma dalam sebutan konfigurasi politik yang dibedakan ke dalam "demokratik" dan "otoriter".[1123]

Kedua konfigurasi politik ini akan menggambarkan karakter produk hukum yang dihasilkan. Dari karakter produk hukum yang dilahirkan, akan mencerminkan karakter rezim politik kekuasaan yang berkuasa. Karakter-karakter

---

[1122] Usep Ranawidjaja, Hukum Tata ..., *op.cit.*, hlm. 94. Aidul Fitriciada Azhari, *Loc.cit.*

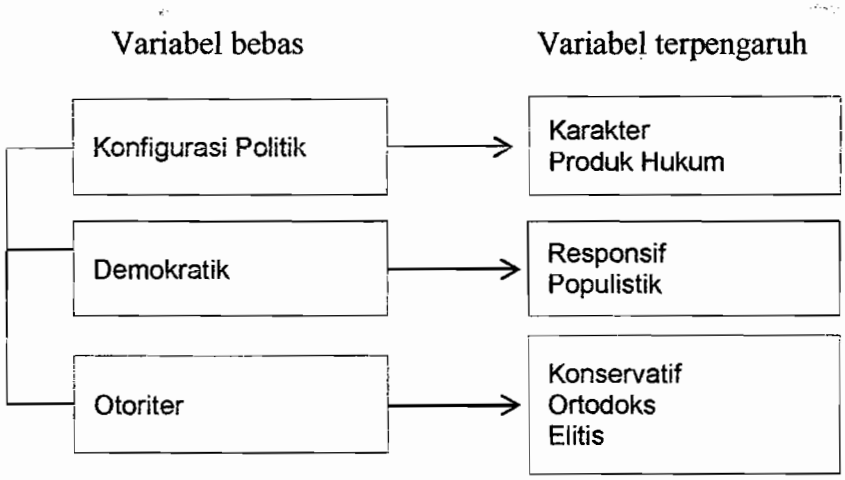
[1123] Moh. Mahfud MD., Politik ..., *op.cit.*, hlm. 15 dst. Lihat juga dari tulisan lainnya, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 7.

produk hukum dan rezim kekuasaan itu, pada akhirnya akan memperlihatkan bagaimana karakter kinerjanya dengan kedaulatan rakyat.

Tesis Moh. Mahfud MD atas konfigurasi politik dengan karakter produk hukum itu digambarkan sebagai berikut:[1124]

Bagan 2

Konfigurasi Politik dan Produk Hukum



Dari tesis Moh. Mahfud di atas, tampak dengan jelas mengenai nasib kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai variabel terpengaruh, karakter produk hukum menjadi sangat bergantung pada konfigurasi politik yang ada.

DIlihat dari sisi teori politik, konfigurasi politik demokratik akan menghasilkan karakter produk hukum yang otonom, populistik, dan egaliter. Sementara konfigurasi politik otoriter atau totaliter, akan menghasilkan karakter produk hukum yang ortodoks, elitis, bahkan menindas.[1125] Namun begitu, Moh.

[1124] *Ibidem.*

[1125] Untuk tesis Moh. Mahfud MD. terkait sistem politik totaliter, pembuktiannya melalui Produk hukum Pemilu, UU Pemerintahan Daerah Nomor 5 tahun 1974, dan UU Pokok Agraria

Mahfud sendiri mengakui bahwa konfigurasi politik itu tidak selalu linier dengan produk hukum yang dihasilkannya secara hitam putih.[1126] Sebagai batu uji atas tesisnya ini, Moh. Mahfud MD melakukan penelitian terhadap tiga produk peraturan perundang-undangan tentang pemilihan umum, tentang pemerintahan daerah, dan tentang hukum agraria.[1127] Ketiga peraturan perundang-undangan itu, diuji melalui tiga konfigurasi politik pada periode demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, dan orde baru demokrasi Pancasila, dengan standar uji dilihat dari bekerjanya pilar-pilar demokrasi yang meliputi: sistem kepartaian, peranan pemerintah, dan peranan pers.[1128]

Dilihat dari sisi sistem kepartaian, selama demokrasi liberal antara tahun 1945 sampai dengan tahun 1959 dianut sistem banyak partai. Sistem ini lahir sebagai buah dari Maklumat Pemerintah 3 November 1945, yang intinya pemerintah memberi kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat untuk mendirikan partai politik, sebagaimana dinyatakan dalam diktum Maklumat tersebut sebagai berikut:

1. Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang benar segala aliran paham yang ada dalam masyarakat.
2. Pemerintah berharap supaya partai-partai opolitik itu telah tersusun, sebelumnya dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946.

Nomor 5 tahun 1960. Hasilnya ditemukan hubungan sebab akibat yang linier, khususnya terkait UU Pemilu 15 tahun 1969 dan UU Nomor 5 tahun 1974. Di kedua UU ini, memperlihatkan karakter produk hukumnya yang ortodoks. Sementara di UU Pokok Agraria, ini berbalik karena konfigurasi politik yang ada pada waktu itu otoriter, tapi produk hukumnya responsif. Inilah yang oleh beliau dinyatakan, bahwa memang tidak selamanya suatu konfigurasi politik selalu linier dengan karakter produk hukumnya. Lihat Moh. Mahfud MD., Pergulatan ..., *op.cit.*, hlm. 10.

[1126] *Ibidem*.

[1127] Moh. Mahfud MD. Politik Hukum ..., *op.cit.*, hlm. 26, 55.

[1128] *Ibidem*.

Buah dari Maklumat tersebut, setidaknya sampai dengan akhir bulan Desember 1945 tercatat secara resmi ada 10 (sepuluh) partai politik. Di antaranya, empat hari kemudian yaitu: tanggal 7 November 1945, berdiri dua partai politik Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi) dan Partai Komunis Indonesia (PKI); disusul pada tanggal 8 November 1945 berdiri Partai Rakyat Jelata, dan tanggal 9 November 1945 berdiri Partai Buruh Indonesia (PBI) dan. Disusul kemudian pada tanggal 10 November 1945, didirikan Partai Kristen Indonesia (Parkindo) dan Partai Sosialis Indonesia (PSI). Terakhir pada tanggal 20 November 1945, berdiri Partai Rakyat Sosialis (PRS). Selanjutnya selama bulan Desember 1945, berdiri 3 (tiga) partai politik, yaitu: Partai Katholik Republik Indonesia (PKRI), 8 Desember 1945; Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai), 17 Desember 1945; dan Partai Nasional Indonesia (PNI), 17 Desember 1945.[1129]

Dalam catatan lainnya, yang juga dikutip Moh. Mahfud MD, bahkan pada November-Desember 1945 bukan hanya 10 (sepuluh) partai politik, melainkan mencapai 35-an partai politik yang berasal dari kebangkitan kembali partai-partai kecil yang didirikan berdasarkan asas kedaerahan, agama, ideologi, dan lainnya, yang dilumpuhkan selama pemerintahan kolonial dan Jepang.[1130] Parpol-parpol ini merupakan sebagian dari 29 (duapuluh sembilan) parpol peserta pemilu

[1129] Di antara kesepuluh parpol tersebut, sebetulnya beberapa di antaranya telah berdiri lebih awal sebelum Maklumat Pemerintah 3 November 1945. Sepeti PNI yang sudah didirikan sejak 22 Agustus 1945. Sementara PKI telah didirikan sejak 21 Oktober 1945. George McTurnan Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia,* Cornel University Press, Ithaca, New York, 1952, hlm. 158-160. Selanjutnya, lihat juga, Moh. Mahfud MD., Politik Hukum ..., *op.cit.*, catatan kaki No. 60, hlm.46,

[1130] *Ibidem.*

pertama yang diselenggarakan pada tahun 1955.[1131] Itu artinya, menyatakan bahwa pemilu tahun 1955, diikuti dengan sistem banyak partai *(multy party systems)*.

Secara teoretik, Ramlan Surbakti menyatakan bahwa "sistem kepartaian diartikan sebagai pola perilaku dan interaksi antara partai politik dalam suatu sistem politik",[1132] yang oleh Austin Romney disebut pula sebagai uapaya "pemahaman terhadap karakteristik umum konflik partai dalam lingkungan tempat mereka berkiprah yang dapat digolongkan menurut beberapa kriteria". Riswanda Imawan menyatakan sebagai "pola interaksi partai politik dalam satu sistem politik yang menentukan format dan mekanisme kerja suatu sistem pemerintahan". Sementara Hague and Harrop menyatakan sebagai "interaksi antara partai politik yang perolehan suaranya signifikan".

Berdasarkan pengertian di atas, lahir teori sistem kepartaian yang dalam praktik politik dibedakan ke dalam tiga model sistem, yaitu: sistem satu partai, sistem banyak partai, dan sistem dua partai. Sistem satu partai adalah suatu sistem kepartaian yang menggambarkan bahwa dalam suatu negara dan/atau badan perwakilan rakyat (BPR), hanya ada satu partai politik yang diakui dan/atau hanya ada satu parpol yang mempunyai peranan menentukan dalam kehidupan politik.[1133] Varian dari sistem satu partai ada dua kemungkinan. *Pertama*, memang dalam negara hanya ada satu partai politik (China dan Uni Soviet

[1131] Sebutan parpol sebagai peserta pemilu tahun 1955, tidak seluruhnya berbentuk organisasi dalam pengertian umum. Setidaknya ada tiga peserta pemilu yang tidak berbentuk partai politik, melainkan berbentuk partai individual dari golongan fungsional, R. Soedjono Prawirosoedarso, Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro, dan PIR Hazairin, serta dari golongan fungsional lainnya. Lihat Efriza Syafuan Rozi, Parlemen ..., *op.cit.*, hlm.29-30.

[1132] Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 124.

[1133] Sri Soemantri, Sistem Dua ..., *op.cit.*, hlm. 6 dst.

sebelum bubar). *Kedua*, mungkin pula dalam negara terdapat dua bahkan banyak partai, tapi yang dominan berpengaruh, hanya satu parpol.[1134] Prinsip satu partai ini lebih menjamin stabilitas pemerintahan, karena kehendak politik hanya disalurkan kepada satu parpol yang dikehendaki *(the rulling party)* yang mengendalikan kekuasaan dengan cara otoriter.[1135]

Selanjutnya sistem banyak partai adalah sistem kepartaian yang di dalam negara dan/atau BPR terdapat bermacam partai politik, tapi tidak ada satu pun parpol yang memiliki suara mayoritas. Untuk membentuk pemerintahan atau membuat keputusan-keputusan penting menyangkut politik negara, umumnya dilakukan dengan cara koalisi di antara partai politik yang ada.[1136] Cara ini harus ditempuh karena tidak mungkin negara tidak memiliki pemerintahan atas alasan tidak ada partpol mayoritas. Secara teoretik, pemerintahan koalisi hanya akan terjadi karena dua kemungkinan, yaitu: kesamaan flatform politik di antara parpol yang ada atau karena menghadapi musuh politik yang sama.[1137] Akibatnya, ketidakstabilan pemerintahan yang menjadi karakter pemerintahan koalisi, dibantah oleh A. Lawrence Lowell dengan menyatakan bahwa *potential link is that between the number of parties, and not just only coalition government but oversized coalitions.*[1138]

[1134] Indonesia selama rezim orde baru, mempraktikkan partai tunggal, seperti terlihat dalam pemilu, pengisian jabatan pemerintahan, dan jabatan-jabatan publik lainnya. Partai tunggal itu bermuara pada Golkar selalu sebagai pemenang pemilu, sebagian besar pejabat publik di pusat maupun daerah selalu berasal dari Golkar, di balik Golkar tidak disebut sebagai partai politik. Lihat UU Nomor 3 tahun 1985 Jo. UU Nomor 3 tahun 1975, tentang Parpol dan Golkar.

[1135] Istilah otoriter ini oleh Moh. Mahfud MD disebut dengan konfigurasi politik, sebagai lawan dari konfigurasi demokratik. Lihat, Moh. Mahfud, Politik ..., *op.cit.*, hlm. 29.

[1136] Arend Lijphart, Democracies:..., *op.cit.*, hlm. 123-124.

[1137] Rusli K. Iskandar, OPOSISI: Sebuah Teori, Sistem, dan Praktik Politik Demokrasi, *Makalah Diskusi Rutin*, F.H Unisba, Desember 1998, hlm. 4.

[1138] Arend Lijphart, *loc.cit.*

Hal lain yang penting dijadikan catatan dalam penerapan sistem banyak partai dengan koalisi adalah memiliki karakter yang sama dengan sistem satu partai. Dalam tataran empirik, kedua sistem kepartaian ini tidak memiliki kepekaan terhadap kepentingan rakyat, tapi lebih pada kepentingan kekuasaan politik yang mereka mainkan.[1139]

Dari dua dasar yang mendorong terjadinya koalisi, tidak satu pun dari dasar itu memiliki kepatuhan yang jelas dengan kedaulatan rakyat. Koalisi lebih berorientasi pada usaha mempertahankan kekuasaan di antara mereka yang berkoalisi, dari pada berorientasi pada kepentingan rakyat atau kedaulatan rakyat.

Sistem banyak partai memiliki kecenderungan eksploatatif terhadap kepentingan kekuasaan, dan mengabaikan kedaulatan rakyat. Dalam masyarakat yang tingkat kedewasaan politiknya belum matang, model pemerintahan koalisi cenderung dijadikan alat untuk mencapai tujuan politik dari pada untuk tujuan kesejahteraan masyarakat.

Apa yang terjadi di DPR pasca pemilu Presiden 2014 yang lalu, menunjukkan dengan jelas bahwa terkotak-kotakannya atau mengkotakan diri anggota DPR ke dalam koalisi merah putih (KMP) dan koalisi Indonesia hebat (KIH), menunjukkan dengan jelas bahwa kedua koalisi itu sama sekali tidak

[1139] Sistem satu partai di China misalnya, tidak memberi ruang bagi partisipasi rakyat ke dalam kekuasaan. Begitu pula praktik politik Indonesia di era Orba adalah satu partai "Golkar", juga memperlihatkan ketidakpekaan terhadap kepentingan rakyat yang sesungguhnya. Lebih lagi dalam praktik banyak partai pasca reformasi, khususnya melihat hasil pemilu 2014, anggota parlemen dan parlemennnya tidak begitu sigap merespon keinginan rakyat. Bahkan sangat kelihatan sikap anomaly anggota parlemen dan parlemennya yang selalu berseberangan keinginan rakyat dengan suara parlemen. Contoh anomali suara rakyat dan parlemen terkait kisruh KPK – Polri. Rakyat menghendaki penguatan KPK, tapi parlemen malah pada tiarap tidak memberikan reaksi, tapi muncul kemudian kejelasan sikap parlemen yaitu gagasan mengubah UU KPK dengan memiliki kecendrungan melemahkan KPK.

memiliki komitmen dengan hak-hak pemilih atau kedaulatan rakyat. [1140] Hampir delapan bulan lebih sejak mereka dilantik, mereka dengan DPR-nya tidak memiliki karya yang nyata untuk rakyat.[1141] Mereka sibuk dengan diri dan kepentingannya sendiri, sementara tidak dapat dibantah kalau mereka telah menikmati hak-hak konstitusional dan fasilitas negara yang memang telah menjadi haknya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Di sini sekaligus menunjukkan bahwa DPR yang ada adalah DPR koalisi, bukan DPR nya bangsa Indonesia sebagaimana yang dimaksudkan oleh UUD 1945. Bahkan dapat dikatakan lebih dari itu, keberadaan DPR seperti itu adalah bertentangan dengan UUD 1945. Tragedi akhir tahun 2014 yang menimpa maskapai penerbangan Air Asia dengan korban 162 orang yang mayoritas anak bangsa ini meninggal, ternyata tidak ada satu pun anggota DPR termasuk DPR secara kelembagaan yang memberi pernyataan sebagai bentuk empati bagi para keluarga korban. Bagaimana bangsa ini menyimpan harapan kepada DPR semacam itu, untuk menjadi jembatan pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945.

Dari gambaran teoretik mengenai sistem kepartaian di atas, baik satu partai maupun multi partai, keduanya telah dengan jelas melahirkan corak pemerintahan yang menjauhkan kekuasaan dengan kedaulatan rakyat dan menjadi rezim yang

---

[1140] Mengkristalnya dua koalisi pasca pemilu Presiden 2014 yang merupakan refleksi dari dua pasangan calon (KMP dan KIH), menunjukkan koalisi itu tidak berkiblat kepada rakyat. KMP maupun KIH sama-sama bicaranya fokus pada kepentingan dirinya sendiri. Rakyat hanya dijadikan adresat oleh kedua koalisi itu supaya dianggap benar sebagai wakil rakyat.

[1141] Standarisasi kinerja DPR yang korelatif dengan kebutuhan kesejahteraan rakyat adalah produk legislatif yang dihasilkan. Dari data yang diperoleh melalui media internet, diketahui bahwa Prolegnas untuk tahun 2015 ditetapkan ada 35 RUU yang hampir seluruhnya kategoris "prioritas". Sampai dengan akhir bulan Mei 2015, ternyata baru dapat diselesaikan 2 RUU menjadi undang-undang.

otoriter.[1142] Karena otoriter, maka artinya produk hukum yang dikeluarkan tidak dalam rangka melakukan transformasi kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Kedaulatan rakyat akan ditindas oleh produk hukum yang dilahirkan dari konfigurasi politik otoriter itu.

Berbeda jauh dengan sistem kepartaian di atas, adalah sistem dua partai. Secara teoretik sistem dua partai ini menggambarkan bahwa di dalam negara dan/atau BPR ada dua parpol yang memiliki pengaruh menentukan dalam kehidupan politik. Dalam sistem ini, kedua parpol yang disebut berpengaruh itu, memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi partai mayoritas.[1143] Meski disebut sistem dua partai, namun dilihat dari kenyataan politik yang ada dalam masyarakat di banyak negara penganutnya, justeru menunjukkan banyak partai. Misalnya dalam sistem dua partai di Amerika Serikat, yang dominasinya ada pada Partai Republik dan Partai Demokrat.

Tapi dalam praktik politik di masyarakat Amerika Serikat, terdapat beberapa partai politik lainnya, yaitu: Partai Libertarian, Partai Hijau, Partai Kedamaian dan Kebebasan, Partai Keadilan, Partai Konstitusi, dan Partai lainnya.[1144] Begitu pula dengan sistem dua partai di Inggris. Di dalam kehidupan politik di masyarakat, selain kedua partai dominan, buruh dan konserpatif, juga terdapat beberapa partai kecil, seperti: partai liberal demokrat yang sekarang melakukan koalisi dengan partai konservatif; juga terdapat Partai Hijau, Partai

[1142] Gerakan reformasi 1998, telah membuktikan secara meyakinkan bahwa orde baru adalah rezim otoriter yang melanda ke seluruh lapangan kehidupan baik politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum. Pendekatan keamanan *(security approach)* yang dijadikan kebijakan orde baru, meluluhlantakan idealisme, kebenaran, keadilan, dan supremasi hukum di negeri ini.

[1143] Sri Soemantri, Sistem Dua ..., *op.cit.*, hlm. 22.

[1144] Dalam pemilu 2012 yang lalu saja, terdapat sekurang-kurangnya 7 partai politik yang ikut kompetisi dalam pemilihan Presiden 2012. **id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan-umum_Presiden_Amerika-Serkat_2012**, diunduh 15-03-2013.

Kemerdekaan Anti Uni Eropa (UKIP),[1145] Partai Sosial Demokrat, dan Partai Liberal Demokrat (LDP).[1146]

Ada empat keuntungan yang dapat dipetik dari sistem dua partai, yaitu:

> (1) *"To be its moderating and centralizing influence on a democratic regims"*;
> (2) *In a parliamentary system that the executive will be stable and effective and should permanently produce good result"*;
> (3) *"The voters can make a cler choice between two alternative sets of public policy"*; and
> (4) *Two party system is that it makes the majority very powerfull but also clearly and unmistakably responsible for te exercise of governmental power"*.[1147]

Dari seluruh uraian di atas, dapat ditarik simpulan awal bahwa sistem kepartaian yang dilaksanakan sejak masa kemerdekaan sampai dengan saat ini, tidak cukup mendukung untuk merealisasikan kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD 1945. Bahkan dapat dikatakan, bahwa selama UUD 1945 berlaku belum ditemukan sistem kepartaian yang cocok dan sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sementara adanya asumsi dan pandangan tentang sistem dua partai yang lebih kondusif untuk pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945, belum bahkan tidak menjadi perhatian pemerintah untuk dijadikan pilihan.

Hal itu dibuktikan dengan setiap lima tahun sekali menjelang pemilihan umum, pemerintah selalu memberi ruang kepada masyarakat untuk berpartisipasi melalui partai politik. Hasilnya, tiap lima tahun pula selalu ada parpol baru

---

[1145] Dalam pemilu lokal di Kota Clacton 2010, partai ini untuk pertama kalinya memperoleh kursi di Parlemen Inggris.

[1146] **http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Partai_politik&veaction=edit&vesection=21**, diunduh 5 Maret 2012. Bahkan dikatakan LPD yang sekarang berkoalisi dengan Partai Konservatif, merupakan partai terbesar ketiga.

[1147] Arend Lijphart, Democracies ..., *op.cit.*, hlm 107-110.

didirikan dan menjadi peserta pemilu. Akibat dengan dianutnya sistem banyak partai, makin menguatkan kalau tindakan-tindakan dan kebijakan pemerintahan belum mengarah pada uaya mewujudkan tegaknya kedaulatan rakyat Indonesia dalam kenyataan.

Selanjutnya menyangkut peran pemerintah dan kebebasan pers dalam kaitannya dengan kehidupan kenegaraan, dapat pula menentukan demokratik tidaknya konfigurasi politik yang dijalankan. Ukuran peran pemerintah dilihat dari kuat tidaknya posisi pemerintah di antara instrumen politik yang ada dalam negara. Ketika parpol memegang peran dominan dalam kehidupan kenegaraan, maka itu artinya peranan pemerintah berada pada posisi kuat.

Kuatnya peran parpol dalam kekuasaan, akan terjadi kolaborasi antara pemerintah dan parpol untuk mendahulukan kepentingan politik dari pada kepentingan rakyat. Hukum yang dihasilkan tidak menjalankan fungsi dalam rangka transformasi kedaulatan rakyat. Hukum tidak aspiratif, tidak otonom, dan tidak populistik.[1148]

Begitu pula dengan pers akan menentukan demokratik tidaknya suatu konfigurasi politik. Ukurannya dari fungsi dan peran pers apakah sebagai alat propaganda pemerintah atau pers yang bebas yang memiliki kemampuan untuk melakukan kontrol terhadap berbagai kebijakan pemerintahan. Pers yang difungsikan sebagai alat propaganda pemerintah, akan melahirkan otoritarian

---

[1148] Terkait relasi hukum dengan politik, Moh. Mahfud menemukan tiga asumsi berikut: *Pertama*, hukum determinan atas politik; *Kedua*, politik determinan atas hukum; dan *Ketiga*, hukum dan politik tumbuh dalam suasan interdependen, sesuai dengan adagium: "politik tanpa hukum akan melahirkan kesewenang-wenangan, sementara hukum tanpa politik akan lumpuh". Moh. Mahfud berpendapat, bahwa berdasarkan realitas yang ada, "politik itu determinan (menentukan) atas hukum". Moh. Mahfud MD., Pergulatan ..., *op.cit.*, hlm.xi-xii.

kekuasaan. Sebaliknya, pers yang bebas dan mandiri akan terbebas dari pengaruh pemerintah, bahkan memiliki kemampuan melakukan kontrol terhadap pemerintah. Pers seperti ini adalah instrumen penting bagi pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945, sekaligus membangun konfigurasi politik yang demokratik. Buahnya akan menghasilkan hukum yang otonom, populistik, dan responsif, yaitu hukum demokratik yang menjadi transformer kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan negara.

Ciri hukum demokratik dan hukum ortodoks dapat dilihat dari rumusan normatifnya. Hukum demokratik, umumnya dibuat dengan membuka partisipasi masyarakat, disusun dalam rumusan norma yang rinci, sehingga tidak memberi ruang bagi pemerintah untuk memberikan penafsiran sesuai dengan kepentingan politiknya. Sementara hukum yang ortodoks, pembuatannya tidak mengundang partisipasi masyarakat, disusun dalam bentuk rumusan norma yang bersifat pokok-pokoknya saja, sehingga terbuka ruang bagi pemerintah untuk membuat tafsir sesuai dengan keinginan dan kepentingan politiknya sendiri.[1149]

D. Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia

Dari uraian dalam sub bab terdahulu nampak, bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat harus menurut UUD 1945. Artinya, UUD 1945 adalah batas atas dan batas bawah dalam melaksanakan kedaulatan rakyat Indonesia.[1150]

[1149] Moh. Mahfud MD., Pergulatan ..., *op.cit.*, hlm. 9.

[1150] Istilah batas atas dan batas bawah, di antaranya dikemukakan oleh Sjachran Basah ketika membahas tentang pertanggungjawaban terkait kebebasan bertindak atau *"freies ermessen"* pejabat administrasi negara. Menurut beliau, kebebasan bertindak administrasi negara harus dapat dipertanggung- jawabkan baik secara moral maupun secara hukum. Pertanggungjawaban secara

Dikatakan batas atas, karena UUD 1945 sebagaimana dinyatakan dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (P3U), adalah hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.[1151] Dikatakan batas bawah, karena ketentuan Bab VIIB UUD 1945 tentang pemilihan umum membutuhkan aturan operasional yang berbentuk undang-undang. Itu artinya undang-undang pemilu merupakan batas bawah dalam melaksanakan kedaulatan rakyat menurut kehendak UUD 1945.

Selanjutnya UUD 1945 sebagai hukum dasar, mengandung makna bahwa apa pun bentuk peraturan perundang-undangan khususnya yang berhubungan dengan kedaulatan rakyat dan pemilu yang ada *(ius constitutum)* dan/atau yang akan diadakan kemudian *(ius constituendum)*, harus benar-benar mencerminkan kehendak dan bersumberkan pada UUD 1945, yaitu tidak hanya sekedar kesesuaian secara normatif kaidah, tapi juga kesesuaian secara filosofis yang di dalamnya memuat visi dan misi kenegaraan sebagai esensi dari hakikat dan keberadaan UUD 1945 sebagai hukum dasar dan keberadaan kedaulatan rakyat dan pemilu di dalamnya.[1152]

Untuk memahami visi dan misi UUD 1945 baru saat ini, tentunya menjadi penting memahami seluruh materi muatan perubahan yang dilakukan. Lebih

---

moral adalah kepada Tuhan YME sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 UUD 1945, dan pertanggungjawaban secara hukum itu ditentukan batas atasnya dengan UUD 1945 dan Tap MPR, sementara batas bawahnya adalah undang-undang yang mengatur tentang jaminan dan perlindungan hak dan kewajiban asasi manusia, yang dalam hal ini salah satunya mengenai pemilu sebagai hak dan kewajiban asasi politik warga negara Indonesia. Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 3.

[1151] Pasal 3 UU Nomor 12 tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

[1152] Di masa orba dan orla, sebutan UUD sebagai hukum dasar dijumpai dalam Penjelasan UUD 1945. Di era reformasi sekarang, sebutan UUD 1945 sebagai hukum dasar dijumpai dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tentang P3U, Pasal 3 ayat (1).

utama lagi, memahami maksud dan tujuan perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) lama ke dalam ketentuan baru bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Dari perubahan ketentuan lama ke ketentuan baru tentang kedaulatan rakyat dan pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945, tercermin sekaligus tiga hal pokok yang dijadikan batasan dalam penulisan disertasi ini, yaitu: (1) konsep kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945; (2) konsep tata cara melaksanakan kedaulatan rakyat dalam sebuah entitas negara bangsa *(nation state)* Indonesia; dan (3) konsep emprik pemilu Indonesia yang berkedaulatan rakyat.

Menenai konsep kedaulatan rakyat dalam UUD 1945, sejak awal dirumuskan sampai dengan saat ini (setelah diadakan perubahan bahkan penggantian), intinya memuat dua frasa yang saling terkait. *Frasa pertama* "kedaulatan berada di tangan rakyat" mengandung arti bahwa yang memiliki kekuasaan tertinggi dan dapat menentukan merah putihnya negara ini, adalah rakyat. Frasa itu hendak menyatakan bahwa pemilik dan pemegang kehendak kekuasaan tertinggi dalam negara ini adalah rakyat Indonesia tanpa kecuali.

Untuk frasa pertama ini tidak mengandung masalah yang berarti, dan telah menjadi satu keyakinan umum, bahwa dalam keadaan apapun kedaulatan tidak akan pernah berpindah tangan dari rakyat kepada siapapun atau kepada lembaga negara manapun. *Frasa kedua* "dilaksanakan menurut UUD", hendak menjelaskan bahwa dalam melaksanakan kehendak kekuasaan tertinggi rakyat itu, koridor, mekanisme, tata cara, dan prosedurnya harus sesuai dengan UUD 1945.

Untuk frasa kedua ini, mengandung sejumlah konsekwensi baik menyangkut kelembagaan dan kedudukannya, maupun menyangkut kekuasaan dan wewenang dari masing-masing kelembagaan negara tersebut.

Dari sisi kelembagaan dan kedudukan kelembagaan, ketentuan Pasal 1 ayat (2) ini, tidak mempersoalkan macam-macam kelembagaan yang ada atau harus diadakan kemudian. Berbagai macam kelembagaan negara yang sudah ada dalam UUD 1945, keseluruhannya tidak mengubah makna keberadaan kedaulatan di tangan rakyat.

Agak berbeda artinya, ketika frasa di atas dikaitkan dengan kedudukan kelembagaan negara menurut UUD 1945, yang mengandung makna bahwa seluruh lembaga negara yang ada, adalah sederajat.[1153] Tidak ada lembaga negara yang satu dikategorikan sebagai lembaga negara tertinggi, yang membawahkan lembaga negara lainnya. Lembaga yang tertinggi dalam negara ini adalah rakyat sebagai pemilik kedaulatan, yang secara normatif ketertinggian itu dinyatakan ke dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar.[1154] Karena itu, berdasarkan konstruksi Pasal 1 ayat (2) baru, maka struktur kelembagaan negara Republik Indonesia menjadi sejajar,[1155] dengan gambar strukturnya sebagai berikut:

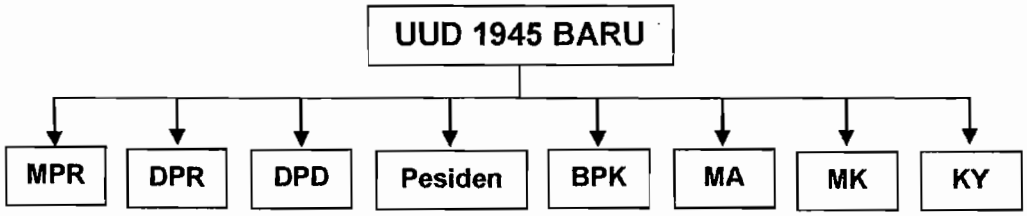
[1153] Jimly Asshiddiqie, Perkembangan ..., *loc.cit.*

[1154] UU Nomor 12 tahun 2011, Pasal 3 menyatakan UUD adalah hokum dasaer dalam peraturan perundang-undangan. Di tempat lain makna hukum dasar, diidentikan juga sebagai hukum tertinggi. Lihat Juniarto, *UUD 1945 Sebagai Hukum Negara yang Tertinggi*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.

[1155] Bagir Manan, DPR , *op.cit* , hlm 5

Bagan 3

Struktur Kelembagaan Negara Dalam UUD 1945 Baru



Namun begitu, sedikit perlu diberikan catatan menyangkut ketentuan Pasal 1 ayat (2) baru ini. Kalau sebelum diubah menunjukkan bahwa MPR menjadi lembaga negara tertinggi, karena dinyatakan sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, maka setelah perubahan UUD 1945, ketertinggian lembaga negara itu menuju kepada DPR, tapi bukan karena dinyatakan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Ketertinggian lembaga negara DPR itu, lebih didasarkan pada sejumlah ketentuan dalam UUD Baru, yang secara diam-diam mendudukan DPR sebagai lembaga negara tertinggi.[1156]

Ketentuan-ketentuan tersebut, meliputi khususnya Pasal 2 ayat (1); Pasal 20 ayat (1) Jo. ayat (5); Pasal 22C ayat (2); dan Pasal 37 ayat (1) UUD 1945.

Pasal 2 ayat (1) merumuskan:

> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Pasal 20 ayat (1) dan ayat (5), rumusannya sebagai berikut:

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

[1156] Dalam hemat penulis, model ketertinggian lembaga negara DPR saat ini, termasuk kategori "informal" atau diam-diam. Beda dengan MPR di masa lalu, ketertinggiannya dinyatakan secara formal sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Hal ini penting ditegaskan, karena antara MPR dahulu dengan DPR sekarang, kedaulatan rakyat sama-sama berada dan milik rakyat. Tidak pernah sekali-kali akan dialihkan kepada pihak lain, termasuk kepada lembaga negara.

(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Sementara Pasal 22C ayat (2), menentukan rumusan:

"Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu *tidak lebih dari sepertiga* jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat". kursif-penulis

Adapun Pasal 37 ayat (1), merumuskan ketentuan:

"Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Melalui beberapa ketentuan di atas, tidak dapat dihindari kalau DPR menjadi lembaga negara tertinggi baru. Atau menurut Bagir Manan disebutnya sebagai badan perwakilan utama dalam sistem UUD 1945 Baru.[1157] Sebutan ini mengandung makna lain, bahwa DPR adalah lembaga yang menentukan segala-galanya terkait dengan susunan dan kewenangan kelembagaan negara. Melalui Pasal 22C ayat (2), jelas secara keanggotaan kelembagaan, DPR menjadi sangat kuat dalam kedudukannya menurut Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 37. Padahal adanya ketentuan ini, hendak menyatakan adanya gagasan menciptakan sistem badan perwakilan rakyat dua kamar.[1158] Tapi dengan adanya Pasal 22C ayat (2), tidak tergambarkan adanya sistem dua kamar. Atau kalau pun tetap disebut dua kamar, sebagai model dua kamar semu atau quasi dua kamar. Atau dengan menggunakan

[1157] Bagir Manan, DPR .., *op.cit.*, hlm. 6.

[1158] Bagir Manan, Teori ..., *op.cit.*, hlm. 57. Jimly Asshiddiqie, Format ..., *op.cit.*, hlm. 162.

pandangan Jimly Asshiddiqie, model *soft* atau *weak bicameralism.*[1159] Artinya, bikameral di MPR, tidak seperti bikameral dalam Kongres Amerika Serikat sebagai model bikameral murni atau *strong becameral.*[1160] Malah, *soft becameral* model Indonesia saat ini, oleh Jimly Asshiddiqie justeru disebut sistem tiga kamar.[1161] Hal itu karena, ketiga lembaga negara DPR, DPD, dan MPR merupakan lembaga mandiri dengan kekuasaan sendiri dengan yang sendiri pula.[1162] Karena demikian, maka Indonesia hari ini, merupakan satu-satunya negara di dunia yang menerapkan parlemen dengan sistem tiga kamar *(tricameral system).*[1163] Suatu sistem yang tidak dikenal secara teoretik akademik.[1164]

Agak lebih nampak lagi ketertinggian DPR ini terkait dengan Pasal 20 ayat (1) sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU (badan legislatif), yang menjadi sangat dominan dan tidak tercerminkan adanya keseimbangan kekuasaan, khususnya dengan Presiden. Memang dalam pembentukan UU, keduanya terlibat secara langsung dan inten. Setiap RUU harus dibahas bersama dan disetujui bersama. Kalau salah satu tidak menyetujui, RUU berhenti pada saat itu juga.[1165] Tapi ketika menempuh ayat (5), kekuasaan legislatif DPR menjadi sangat kuat, karena RUU yang telah disetujui bersama, tapi dibiarkan oleh Presiden dalam 30 hari tidak disahkan, maka pada hari ke-31, RUU itu sah menjadi UU seperti telah

---

[1159] Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 13.

[1160] Arend Lijphart, Democracies ..., *op.cit.*, hlm. 99.

[1161] Jimly Asshiddiqie, Format ..., *op.cit.*, hlm. 13. Bagir Manan, DPR, ..., *op.cit.*, hlm. 55, 75.

[1162] Bagir Manan, *Ibid*, hlm. 5.

[1163] Jimly Asshiddiqie, Perkembangan ..., *op.cit.*, hlm. 148-149. Jimly Asshiddiqie, Format ..., *op.cit.*, hlm. 13-14. Tapi di tempat lain, secara bergurau Jimly Asshiddiqie malah menyebut model sistem perwakilan rakyat Indonesia yang ada saat ini justeru, "sistem satu setengah kamar". Jimly Asshiddiqie, Format ..., *Ibid*, hlm. 159.

[1164] Jimly Asshiddiqie, Format ..., *Ibid*, hlm. 14.

[1165] Pasal 20 ayat (3). Ketentuan ini menggambarkan adanya keseimbangan kekuasaan di antara DPR dan Presiden.

disahkan oleh Presiden. Kenyataan itu menunjukkan, bahwa pasca perubahan UUD 1945, bandul kekuasaan bergeser dari *executive heavy* ke *legislative heavy*.[1166] Sementara itu, pergeseran ini tidak diisyaratkan oleh Pasal 1 ayat (2). Kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD, maksudnya tidak akan menciptakan ada kekuasaan yang satu lebih dari kekuasaan yang lain. Seluruh kekuasaan yang ada, akan diciptakan secara seimbang satu sama lainnya.

Tapi keadaan menjadi lain dan membuat jantung berdetak lebih cepat lagi, ketika hal itu dikaitkan dengan kewenangan mengubah UUD. Menurut UUD 1945, kewenangan ini ada pada MPR. Tapi ketika perubahan itu mempersyaratkan korum yang harus dipenuhi, sejak korum pertama Pasal 37 ayat (1) ampai dengan ayat (4), kecuali ayat (2), seluruhnya sangat ditentukan oleh keanggotaan DPR di MPR.

Berdasarkan ketentuan Pasal 37 ayat (1), korum yang dibutuhkan untuk mengubah UUD, harus diusulkan oleh sekurang-kurangnya ⅓ anggota MPR. Jumlah anggota MPR saat ini terdiri dari 560 anggota DPR ditambah 132 anggota DPD, atau sama dengan 692 orang. Korum ⅓ berarti 692:3= 231 orang. Sebuah korum angka yang sangat sederhana, karena jumlah itu lebih kecil dari ½ anggota DPR. Artinya, memang hanya DPR yang memungkinkan dapat mengusulkan atau tidak mengusulkan, termasuk memuluskan jalan untuk mengubah atau tidak mengubah UUD 1945. Korum-korum selanjutnya yang diatur dalam Pasal 37 ayat

[1166] Ketentuan ayat (5) ini, menguatkan keadaan kalau DPR merupakan lembaga negara tertinggi, sekaligus membuktikan dianutnya teori pemisahan kekuasaan negara, tapi tidak disertai dengan jaminan keseimbangan kekuasaan di antara keduanya. Namun begitu, menurut Bagir Manan adanya ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1), -tentunya s.d. ayat (4), penulis- menggambarkan kalau UUD 1945 Baru tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan melainkan pembagian kekuasaan. Bagir Manan, DPR, ..., *op.cit.*, hlm. 22. Sementara menurut Jimly Asshiddiqie, justeru UUD 1945 Baru ini, menganut ajaran pemisahan kekuasaan. Jimly Asshiddiqie, Format ..., *op.cit.*, hlm. 160.

(3), yang membutuhkan ⅔ anggota MPR, atau sama dengan 462 suara dari 560 anggota. Korum itu pun masih menyisakan 98 anggota DPR. Begitu pula dengan korum ayat (4) yang membutuhkan ½ ditambah 1 dari anggota MPR atau sama dengan 346 suara, atau menyisakan 214 suara anggota. Artinya, korum-korum terkait perubahan UUD 1945, seluruhnya ditentukan oleh anggota DPR. Konsekwensi lanjutannya, meskipun secara formal perubahan UUD 1945 dilakukan oleh MPR, tapi secara faktual norma yang mengaturnya seperti dijelaskan di atas, 99% ditentukan oleh kehendak DPR. Akibatnya, UUD 1945 saat ini termasuk konstitusi yang berkedudukan di bawah badan legislatif DPR.[1167] Dalam hemat penulis, dari berbagai keadaan di atas, sebetulnya selain sekedar telah terjadi politisasi UUD 1945, juga dapat disimpulkan posisi MPR lebih tepat disebut "alat legalitas kepentingan politik DPR".[1168]

Gambaran di atas, sekaligus membuktikan bahwa seandainya gagasan perubahan UUD 1945 datang atas inisiatif DPD sebagai bagian dari anggota MPR, seperti terjadi pada tahun 2008 yang lalu, maka untuk mencapai korum minimal yang dipersyaratkan, DPD membutuhkan tambahan dukungan dari DPR sekurang-kurangnya 99 orang anggota. Angka tambahan ini sangat fantastik jika dicapai, karena memang agak mustahil dapat dicapai. Kalau pun akhirnya, korum

---

[1167] K.C. Wheare mengklasifikasi konstitusi (UUD) ke dalam 4 kategori. K.C. Wheare, Modern ..., *op.cit.*, hlm., 18. Salah satunya, kategori konstitusi di atas badan legislatif, dalam pengertian badan legislatif tidak berwenang mengubahnya. Kalau berwenang mengubah, maka konstitusi berkedudukan di bawah badan legislatif. Konsekwensi di bawah badan legislatif, maka konstitusi kehilangan kedudukan sebagai hukum tertulis tertinggi, meskipun tetap dinyatakan sebagai hukum tertinggi, atau disebut sebagai hukum dasar, dan sebutan lainnya. Kalau sudah demikian, maka akan kehilangan esensi yang kedua, sebagai dokumen formal negara yang maha penting. Lihat Sri Soemantri, Prosedur ..., *op.cit.*, hlm. 2-3.

[1168] Rusli K. Iskandar, "MPR Alat Legalitas Kepentingan Politik DPR", *Makalah*, Disampaikan dalam Workshop, Peningkatan Kewenangan MPR, yang diselenggarakan oleh MPR bekerjasama dengan UNS Solo, Solo 11-12 April 2016.

dicapai DPD karena mendapat tambahan 99 suara DPR untuk memenuhi korum Pasal 37 ayat (1), tapi untuk sampai ke korum ayat (3) dan ayat (4), DPR secara kelembagaan akan mempertimbangkan untuk tidak meluluskan perubahan UUD 1945, apalagi jika diketahui bahwa usul perubahan itu akan menyentuh kedudukan dan kekuasaan DPR.[1169]

Karena itu, setiap muncul gagasan perubahan UUD 1945 dari mana pun datangnya, tapi memiliki kecenderungan bersentuhan dengan kedudukan DPR, akan selalu menemui kegagalan dari tidak terpenuhinya korum sebagaimana diataur dalam Pasal 37. Sebaliknya, jika gagasan perubahan dalam rangka lebih menguatkan atau mengokohkan kedudukan DPR di antara lembaga-lembaga negara yang ada, dapat dipastikan akan terrealisasi dengan segala kemudahannya. Keadaan itulah yang terjadi pada tahun 2008, ketika DPD mengusulkan perubahan kelima UUD 1945 dengan tujuan menciptakan kesejajaran kedudukan DPD dengan DPR. Gagasan itu mengalami kegagalan sejak langkah pertama.

Untuk itu, politisasi UUD 1945 yang terjadi saat ini, selain merendahkan martabat sebagai hukum tertinggi, juga mensemantikan UUD 1945.[1170] Asas kedaulatan rakyat yang dimuat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD", tidak cukup menguatkan posisi UUD 1945 sebagai aturan yang memberi jaminan

---

[1169] Itulah yang dikatakan C.F. Strong, bahwa berubah tidaknya suatu UUD (konstitusi) tidak semata-mata didasarkan pada mudah dan sederhananya prosedur yang ditentukan oleh UUD yang bersangutan, tapi lebih dominan ditentukan oleh kehendak kekuasaan politik yang berkuasa. Prosedur yang sulit akan menjadi mudah, jika perubahan itu akan menguntungkan kekuasaan. Pun prosedur yang mudah akan menjadi sulit, jika perubahan itu akan menyentuh, mengganggu, atau malah merugikan kepentingan politik dari rezim kekuasaan. C.F. Strong, *op.cit.*, hlm.

[1170] Dengan meminjam istilah Karl Lowenstein, UUD atau konstitusi seperti ini memiliki nilai semantik, yakni konstitusi yang keberlakuannya digunakan sebagai alat kepentingan kekuasaan negara. Untuk saat ini, UUD 1945 merupakan alat kepentingan kekuasaan DPR.

kedaulatan rakyat di Indonesia. Satu-satunya kondisi yang menguntungkan UUD 1945 saat ini, adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) yang menjadi *guardian* atau penjaga, melalui kewenangan menafsirkan UUD 1945 sebagai alat uji bagi UU yang dianggap bertentangan dengannya.[1171] Tapi keuntungan ini, tidak mengubah *status quo* DPR saat ini sebagai lembaga negara tertinggi, yang sekaligus menempatkan UUD 1945 di bawah badan legislatif DPR, seperti diuraikan di atas.[1172]

Namun demikian, tidak berarti sebutan-sebutan itu melekat pada UUD 1945 hanya bersifat formalitas dari sebuah kelaziman atau keumuman terhadap semua UUD negara-negara yang ada di dunia ini.

Untuk itu, terlepas dengan struktur kelembagaan di atas, termasuk adanya lembaga negara tertinggi DPR, ada hal lain yang penting untuk ditemukan, yaitu esensi, sumber, dan dasar keberadaan kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Penelusuran ini penting dicari dari akar sejarah perjalanan bangsa dan negara Indonesia di masa-masa awal menjelang kemerdekaan.

Secara historis, sebutan kedaulatan rakyat yang ada dalam UUD 1945, dinyatakan Moh. Yamin sebagai konsep yang diambil dan bersumber dari prinsip ajaran Islam sebagai agama universal dan agamanya bangsa Indonesia.[1173] Konsep Islam yang dijadikan dasar kedaulatan rakyat ini, bersumber dari prinsip musyawarah, perwakilan, dan kebijaksanaan. Ketiga prinsip ini, al-Qur'an menjelaskannya sebagai cara Allah mengajari manusia dalam hal membentuk dan

[1171] Perhatikan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.
[1172] *Infra*, catatan kaki Nomor 1101, hlm. 476.
[1173] Muhammad Yamin, Naskah ..., *op.cit.*, hlm. 94-95.

memelihara negara.[1174] Kemudian Yamin melanjutkan pandangannya, "bahwa dasar permusayawaratan sekurang-kurangnya mengandung empat karakter esensial dalam memelihara negara, yaitu:

a. memperhalus perjuangannya dan bekerja di atas jalan ke-Tuhanan;
b. negara tidaklah dipikul oleh seorang manusia atau berputar dalam otak sebuah kepala, melainkan dipangku oleh segala golongan;
c. permusyawaratan mengecilkan atau menghilangkan kekhilafan pendirian atau kesesatan kelakuan orang seorang; dan
d. permusyawaratan bukan saja diakui dalam sejarah Islam, tapi juga merupakan sesuatu yang diamalkan sejak masa Rasulullah sampai Khulafa Al Rasyidun,[1175] atas dasar perintah Tuhan yang mewajibkan bermusyawarat dalam urusan-urusan umum masyarakat.[1176]

Berdasarkan pandangan Yamin di atas, makin jelas bahwa frasa yang ada dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea Keempat dengan bunyi: ".., maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu UUD yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang *berkedaulatan rakyat* ...", adalah bahwa UUD 1945 diakui secara sadar sebagai implementasi ketertinggian kedaulatan rakyat yang konsep-konsep dasarnya diambil dari sumber Al-Qur'an. Karena itu, tepat untuk dikatakan kalau UUD 1945 merupakan dokumen perjanjian luhur di antara anggota masyarakat bangsa Indonesia yang dikemas dalam wadah Negara Republik Indonesia, untuk merajut kehidupan ke depan yang lebih baik dengan dasar kedaulatan rakyat.[1177] Sebagai hasil perjanjian

---

[1174] *Ibidem*.

[1175] Dalam sejarah kekhalifahan, masa Umar bin Khathab ra-lah praktik musyawarah dilakukan untuk memilih khalifah pengganti Umar bin Khathab ra. Prinsip musyawarah dalam pandangan Umar bin Khathab ra., "karena khawatir ada kekurangan dalam hukumnya". Muhammad Rawas, *op.cit.*, hlm. 206.

[1176] *"Wa amruhum syuraa bainahum"*. Segala urusan mereka dimusyawaratkan di antara mereka. Al-Qur'an surat Asy-Syura (Q.S. 42:38).

[1177] Demikian dikemukakan A.A..H. Struycken, bahwa esensi UUD bagi sebuah negara adalah dokumen formal yang memuat empat hal, yaitu: (a) hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau; (b) tingkat-tingkat tettinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; (c)

luhur bangsa Indonesia, UUD 1945 menjadi standar tata kelola negara dan pemerintahan, dalam membangun negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.[1178]

Hal lain yang juga masih memerlukan perhatian khusus terkait DPR, adalah menyangkut mengerucutnya dua koalisi di DPR -KMP dan KIH. Model koalisi dalam sistem pemerinthan presidensial Indonesia ini, merupakan sebuah kekeliruan konstitusional dan bentuk terbesar keangkuhan anggota DPR dalam koalisi. Koalisi ini meruntuhkan sendi-sendi DPR sebagai badan perwakilan dan sendi kedaulatan rakyat Indonesia. DPR tidak lagi menjadi DPR sebagaimana dimaksud UUD 1945, tapi sudah menjadi DPR-nya koalisi.[1179] Pengkotakan anggota DPR ke dalam salah satu koalisi, selain sekedar menunjukan adanya perselisihan yang cukup tajam di antara kedua koalisi, juga merupakan bentuk konkret perlawanan terhadap makna UUD 1945, Pasal 19 ayat (1). Anggota DPR harus atas pilihan rakyat, dikandung maksud dan tujuan agar mereka bekerja mewakili kepentingan rakyat, mewakili kehendak rakyat, mewakili harapan rakyat, bahkan mewakili hati nurani rakyat Indonesia, bukan semata-mata mewakili kepentingan politik parpol.

---

pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan (d) suatu keinginan yang dengan konstitusi itu perkembangan kehiduan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin. Dikutip dari Sri Soemantri, Prosedur ..., *op.cit.*, hlm. 2-3. Untuk melengkapi gambaran di atas, baik ditelaah pandangan Lord Bryce mengenai motif politik suatu negara menyusun konstitusi. Lihat dalam Usep Ranawijaya, Hukum Tata ..., *op.cit.*, hlm. 189-190.

[1178] Lihat Pembukaan UUD 1945 Alinea Kedua.

[1179] Sejak dilantik bulan Oktober sampai dengan saat ini, praktis DPR tidak pernah menjalankan tugas dan fungsinya. Mereka sibuk dengan koalisinya masing-masing. Kalau keadaan ini terus berlanjut, bukan mustahil akan makin menurunkan kepercayaan rakyat kepada DPR semakin tajam.

Berdasarkan kenyataan di atas, dapat dipastikan kalau seluruh pemilu yang terselenggara selama ini, tidak atau setidak-tidaknya belum mencerminkan dan menjadi sarana mewujudkan kedaulatan rakyat Indonesia. Padahal di seluruh undang-undang tentang pemilu yang ada dan yang pernah ada, dengan tegas menyatakan bahwa pemilu merupakan sarana mewujudkan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis. Kenyataan ini bukan untuk dijadikan pembenar bahwa *das sein* selalu berbeda secara hitam putih dengan *das solen*, melainkan menjadikan *das sein* merapat kepada *das solen.* Barangkali satu-satunya ruang abu-abu yang dibutuhkan bahkan diharuskan terjadi, adalah keabu-abuan *das solen* dengan *das sein.* Ruang abu-abu itu adalah merapatnya pemilu sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka melahirkan pemerintahan yang mencerminkan kedekatan dengan rakyat, dan pemerintahan yang demokratis.

E. Evaluasi Sistem Pemilu, Sistem Kepartaian, dan Sistem Badan Perwakilan Rakyat Indonesia Untuk Indonesia Masa Depan

Secara konseptual, ada tiga sandaran yang memungkinkan pemilu berfungsi merealisasikan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis. Ketiga sandaran itu adalah **sistem pemilu, sistem kepartaian**, dan **sistem BPR**. Dalam hal dijumpai adanya kesenjangan antara *das solen* pemilu sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat dengan *das sein* hasil pemilu yang kurang bahkan tidak mencerminkan kedaulatan rakyat dan menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis, maka hal itu dapat

dipastikan karena ketiganya tidak sejalan dan mendukung untuk mencapai tujuan pemilu yang demokratis.

Untuk itu, perlu dilakukan pembenahan secara komprehensif dan terintegrasi terhadap ketiga instrumen pemilu di atas. Pada bagian yang lalu telah ditunjukkan bahwa menyangkut sistem multi partai yang dianut sejak awal kemerdekaan sampai saat ini, terbukti tidak cukup mendukung untuk menjadikan pemilu sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan. Ditambah lagi, di awal-awal kemerdekaan, gagasan pemilu hanyalah sebuah keinginan yang tidak pernah dapat direalisasikan, meskipun secara teknis perundang-undangan telah dihasilkan UU Nomor 27 tahun 1948 tentang Pemilu yang bersifat nasional. Tidak terselenggaranya pemilu nasional ini karena berkecamuknya revolusi kemerdekaan.[1180]

Namun begitu, sejumlah pemilu lokal dapat diselenggarakan dengan mendasarkan pada UU ini, di antaranya: pemilu lokal yang diselenggarakan di Minahasa (1951), Sangir-Talaud (1951), dan Kotamadya Makasar (1952). Sementara, pada tahun 1952 di Yogyakarta juga dapat diselenggarakan pemilu lokal, tapi didasarkan pada UU pemilu baru Nomor 7 tahun 1950 dan PP Nomor 36 tahun 1950.

Untuk kepentingan lebih lanjut secara nasional, kemudian UU Nomor 27 tahun 1948 ini diperbaharui dengan UU Nomor 12 tahun 1949 yang mengatur tentang sistem pemilihan bertingkat. Maksudnya, rakyat terlebih dahulu memilih

[1180] Abdul Haris Nasution menyebut seluruh keadaan yang terjadi sejak proklamasi sampai dengan menjelang dekade tahun 1950-an, menyebutnya dengan Sekitar Perang Kemerdekaan.

orang-orang tertentu yang ditugaskan untuk memilih anggota BPR.[1181] Berdasarkan cara tersebut, maka susunan, sistem, dan lembaga perwakilan menurut UUD 1945, demikian dinyatakan Rusminah, tidak ada lagi anggota badan perwakilan yang diangkat.[1182]

Satu-satunya keadaan banyak partai yang relatif merealisasikan transformasi kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan, adalah hasil pemilu pertama tahun 1955 baik untuk memilih anggota DPR maupun untuk memilih anggota Konstituante. Kedua badan hasil pemilu 1955 itu, berhasil secara "sempurna" merealisasikan kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan. Produk hukum yang mereka lahirkan, di antaranya UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. UU ini berkarakter responsif, populistik, dan bersifat aspiratif. Artinya memuat materi hukum yang secara umum sesuai dengan aspirasi dan kehendak rakyat yang dilayaninya.[1183]

Begitu pula dengan badan Konstituante yang mampu mempertahankan integritas sebagai wakil rakyat Indonesia sebagai badan pembentuk UUD.[1184] Meskipun "tidak" berhasil menetapkan UUD sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 134 UUDS 1950, tapi draf naskah UUD tetap telah dihasilkannya.

[1181] Cara ini mirip dengan pemilu untuk memilih *electoral college* di Amerika Serikat yang nantinya ditugasi untuk memilih Presiden.

[1182] Rusminah, "Perwakilan (Sistem dan Lembaganya) Berdasarkan UUD 1945", dalam Padmo Wahjono (ed), *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 84.

[1183] Moh. Mahfud M.D., Politik ..., *op.cit.*, hlm. 26. Banyak hal yang menjadi sifat populistiknya, seperti dinyatakan A.P. Parlindungan bahwa UU Nomor 5 tahun 1960 ini adalah UU terpopulistik dan terresponsif yang mencerminkan tuntutan demokrasi yang pernah ada.Di antara sifat resposif dan populistiknya terlihat dalam: a. UU ini berusia paling lama yakni telah mencapai 56 tahun sampai saat ini; b. UU ini memiliki dan sangat menunjung tinggi semangat nasionalisme, melalui ketentuan yang dimuat dalam Pasal 9, yang dikatakannya "UUPA ini telah meng-Indonesia-kan kembali hak-hak atas tanah yang terdapat di Indonesia". Lihat dalam A.P Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, tanpa penerbit, Cetakan Kelima, ttt. 1989. hlm. 75.

[1184] Lihat Pasal 134 UUD Sementara 1950.

Pernyataan "kegagalan" Konstituante, hanya terkait dengan pilihan dasar negara yang akan menyertai draf naskah UUD yang tetap itu, tidak pernah mencapai kebutuhan suara ⅔ dari anggota Konstituante. Hal itu dibuktikan dari beberapa kali diadakan pemungutan suara, hasil maksimalnya hanya tercapai suara mayoritas absolut ½ ditambah 1.[1185] Atas integritas dari kedua badan ini -DPR dan Konstituante pada waktu itu- berbuah pahit. Seperti telah menjadi pengetahuan bersama bangsa Indonesia khususnya, kedua badan itu kemudian "dibubarkan" oleh Presiden, dengan berbagai pertimbangan yang sangat politis. Pembubaran kedua badan itu, memiliki keterkaitan erat dengan bergulirnya kedaulatan rakyat ke dalam tugas dan wewenangnya, yang secara politis kurang bahkan tidak cukup disukai Presiden Soekarno pada waktu itu.

Pembubaran DPR dilakukan Presiden Soekarno atas alasan penolakan RAPBN yang diajukan.[1186] Bagi Presiden Soekarno, penolakan itu berarti menghambat penyelesaian revolusi Indonesia. Selanjutnya mengenai pembubaran Konstituante,[1187] dikaitkan dengan kegagalannya menetapkan UUD tetap untuk menggantikan UUDS 1950 yang berlaku pada waktu itu. Kegagalan lanjutnya, adalah adanya tindakan mogok sidang dari para anggota Konstituante, yang dipandang akan mengganggu kelangsungan kekuasaan pemerintahan negara.

[1185] Di antaranya pemungutan suara pada tanggal 2 Juni 1959 dari dua kelompok politik yang berseberangan di Konstituante, yaitu: Kelompok Pro usulan Presiden kembali ke UUD 1945 dengan dasaqr negara Pancasila 18 Agustus 1945 dan Kelompok pro Islam dasar negara sesuai Piagam Jakarta, memperlihatkan: 263 setuju dan 203 menentang. Angka-angka ini, hanya mencapai korum ½ ditambah 1 *(absolute majority system)*, tidak memenuhi kualifikasi yang ditentukan menurut Pasal 137 UUDS 1950. Tapi fakta membuktikan, yang dimenangkan secara politik adalah mayoritas absolut, tapi tanpa memiliki dasar hukum yang jelas. Ahmad Syafi'i Maarif, Islam dan ..., *op.cit.*, hlm. 180.

[1186] Untuk alasan pembubaran DPR, lihat Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1960;

[1187] Untuk alasan pembubaran Konstituante, lihat Keputusan Presiden Nomor 150 tahun 1959 tentang Dekrit Presiden 5 Juli 1959. *Supra*, catatan kaki Nomor 1122, hlm. 485.

Padahal jika dilihat dari sisi lain, mogok sidang adalah bentuk pertanggungjawaban moral dan politik anggota Konstituante atas inkonsistensi sikap sebagian anggota konstituante lainnya. Perlu dijelaskan di sini, bahwa mogok sidang itu terjadi setelah diadakan pemungutan suara, tapi hasilnya tidak mencapai kualifikasi suara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 137 ayat (1) UUDS 1950. Hal itu terjadi, karena ketentuan hukum itu tidak sesuai dengan kenyataan politik yang hidup dalam sidang Konstituante, yang memang mencerminkan kekuasaan banyak parpol.[1188]

Namun demikian, gambaran banyak parpol dengan segala kelebihan dan kekurangan seperti diuraikan di atas, tetap merupakan hal yang perlu dicermati secara sungguh-sungguh. Bahwa parpol merupakan salah satu instrument pokok, adanya praktik demokrasi pada suatu negara, itu tidak dapat dihindarkan keberadaannya. Tapi begitu pun, keberadaan parpol harus benar-benar menjadi sarana membangun demokrasi yang berkedaulatan rakyat. Bukan demokrasi dalam kata-kata dan tulisan dalam UUD atau dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Parpol harus menjadi tempat menyemai kedaulatan rakyat, bukan kedaulatan dirinya sendiri, atau kelompok, atau golongan.

Karena itu, dalam melakukan evaluasi praktik pemilu dan kedaulatan rakyat, untuk kepentingan membangun demokrasi dan kedaulatan rakyat ke depan, khususnya setelah perubahan UUD 1945, penting dilakukan terhadap tiga hal berikut, yaitu: Sistem dan Asas Pemilu, Sistem Kepartaian, dan Sistem Badan Perwakian Rakyat. Ketiga sistem ini, masing-masing memiliki tali temali satu

[1188] Seperti diketahui, 514 wakil rakyat yang ada dalam konstituante, merupakan cerminan keragaman dari 34 parpol. LihatEfriza Syafuan Rozi, Parlemen ..., *op.cit.*, hlm. 173.

sama lain yang saling membutuhkan dan saling melengkapi (komplementer), sekaligus menggambarkan bagaimana mendekatkan *das sollen* dengan *das sein*.

1. Evaluasi Sistem dan Asas Pemilu

Sistem pemilu membicarakan tentang model menyelenggarakan pemilu yang memungkinkan rakyat untuk dengan leluasa menyalurkan aspirasi politiknya setiap 5 tahun sekali. Esensi dari penyelenggaraan pemilu ini adalah, merealisasikan kedaulatan rakyat yang tertinggi melalui mekanisme demokrasi, yang menghasilkan keterpilihan wakil rakyat secara langsung yang dipercaya mampu menyalurkan kehendak kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan negara, baik yang ada di legislatif maupun di eksekutif. Bahkan juga dalam kekuasaan negara di yudikatif, meskipun dilakukan secara tidak langsung.[1189]

Di dalam praktik pemilu yang dijalankan dan menjadi bagian dari sejarah pemilu di Indonesia, hanya ada satu sistem pemilu yang diselenggarakan dengan dua modifikasi, yaitu sistem pemilu proporsional dengan stelsel daftar tertutup *(close list stelsel)*, dan sistem pemilu proporsional dengan sistem terbuka *(open list stelsel)*. Sistem pemilu model pertama ini diterapkan sejak pemilihan umum pertama tahun 1955 sampai dengan pemilu era orde baru, dan pemilu di awal era reformasi 1999. Sementara sistem pemilu model kedua, baru diterapkan sejak pemilu 2004 sampai terakhir pemilu 2014 yang lalu. Adapun pemilu-pemilu lima

[1189] Lihat Pasal 24A ayat (3). Namun perlu dijadikan catatan bahwa karena kekuasaan kehakiman itu pelakunya adalah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya yang meliputi Peradilan Umum, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Agama, serta Mahkamah Konstitusi, maka secara hakikinya meskipun dalam ketentuan itu hanya disebut hakim agung, tapi itu artinya seluruh hakim di bawah Mahkamah Agung, pengangkatannya dilakukan dengan mekanisme Pasal 24A ayat (3) ini. Sementara untuk hakim konstitusi, dilakukan berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Jo. Pasal 20 UU Nomor 24 tahun 2003 tentang mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011.

tahunan berikutnya, nampaknya dimungkinkan tetap dengan sistem pemilu model kedua, atau bahkan mungkin pula bergeser menjadi sistem pemilu distrik.

Hal menarik dari praktik pemilu dan kedaulatan rakyat ini, ternyata keduanya aplikatif dalam berbagai sistuasi dan sistem ketatanegaraan yang dianut di berbagai negara di dunia, yang juga menampakkan dirinya dalam berbagai sistem ketatanegaraan Indonesia yang pernah dialaminya, setidaknya ketika Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, dan bentuk negara kesatuan. Tapi secara konseptual, pemilu dan kedaulatan rakyat juga dianut ketika Indonesia menjadi negara federasi, hanya pemilunya tidak terselenggara, karena usianya saja hanya 7 bulan 10 hari.

Pemilu dan kedaulatan rakyat di Indonesia terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang parlementer, seperti pemilu tahun 1955. Juga terjadi dalam sistem ketatanegaraan presidensial, seperti terjadi selama era reformasi, khususnya sejak pemilu tahun 2004 sampai terkahir 2014. Juga terjadi dalam sistem pemerintahan quasi presidensial (sistem campuran),[1190] seperti terjadi selama era Orba dan pemilu pertama era reformasi tahun 1999.

Kenyataan praktik pemilu dan kedaulatan rakyat yang terjadi di atas, dalam konteks pembahasan UUD 1945, adalah bahan perbandingan secara internal, untuk pembangunan demokrasi Indonesia sekarang dan ke depan, melalui pemilu dan kedaulatan rakyat.

Karena praktik pemilu dengan sistem yang ada, baik proporsional tertutup maupun proporsional terbuka sekalipun, ternyata tidak atau belum sepenuhnya

[1190] Sri Soemantri, Sistem-Sistem ..., *op.cit.*, hlm. 56.

menghasilkan wakil rakyat yang aspiratif, kecuali pemilu yang dilaksanakan tahun 1955 itu, maka untuk kepentingan pembangunan demokrasi Indonesia ke depan, patut dilakuan perubahan dari sistem pemilu proporsional terbuka saat ini, menjadi sistem pemilu distrik.

Ketidak tercapaian tujuan pemilu dengan sistem pemilu saat ini mentransformasikan kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan, sekurang-kurangnya karena dua hal pokok. *Pertama,* masih terjadi keterpilihan seorang calon wakil rakyat yang ditentukan oleh partai politik. Praktik ini tidak akan pernah melahirkan wakil rakyat dengan kedaulatan rakyatnya, tapi hanya melahirkan wakil partai dengan kedaulatan partainya. Karena itu, dengan mempraktikan cara ini, tujuan pemilu mewujudkan kedauatan rakyat dan menghasilkan pemerintahan yang demokratis, tidak akan pernah tercapai. *Kedua,* penempatan calon wakil rakyat ke dalam suatu dapil oleh partai politik, dilakukan secara acak. Akibatnya banyak calon yang tidak mengetahui kondisi dapilnya, termasuk tidak mengenai konstituennya, tapi tetap dipaksakan untuk dipilih dari dapil tersebut. Cara kedua ini jauh sangat tidak terpuji dilihat dari kacamata kedaulatan rakyat. Seorang calon wakil rakyat tidak mengenal dapilnya, sekaligus tidak mengenal dan dikenal konstituennya. Bagaimana mungkin praktik ini akan mewujudkan tujuan pemilu, kedaulatan rakyat dan menghasilkan pemerintahan yang demokratis?

Karena itu, meskipun pemilu pertama era reformasi tahun 1999 diakui banyak orang, termasuk pengakuan dunia Internasional seperti terungkap dalam *"final report cartercenter"*,[1191] sebagai pemilu terdemokratis kedua menyusul

[1191] **http://www.cartercenter.org/news/publications/election_reports.html**, diunduh, 24 April 2016.

julukan pemilu 1955, tapi ketercapaian itu belum bahkan tidak menggambarkan transformasi kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan negara.[1192] Ketercapaian itu baru sampai pada tataran formalitas demokrasi, yakni mereka yang terpilih merupakan pilihan rakyat yang terjamin kebebasannya untuk memilih, terlepas dari intimidasi atau pun tekanan politik tertentu, seperti terjadi dalam pemilu-pemilu era Orba. Tapi jika dikaitkan dengan kinerja dan fungsi perwakilan rakyatnya, dengan segala hormat, masih jauh dengan apa yang dilakukan oleh wakil rakyat hasil pemilu 1955 baik di DPR maupun di Konsituante.

Dalam hubungan ini, apa yang telah penulis uraikan, setidaknya dalam narasi di halaman 473 sampai dengan halaman 476, memperlihatkan bahwa banyak ketentuan dalam UUD 1945 yang berada di luar semangat Pasal 1 ayat (2) baru. Padahal terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (2) baru ini, banyak pakar berkesimpulan bahwa kalau seluruh lembaga negara adalah setara atau sejajar.

Tapi, jika diteliti secara seksama pasal-pasal, khususnya yang berkaitan dengan DPR, baik secara kelembagaan maupun kewenangan, justeru telah menempatkan DPR sebagai lembaga negara tertinggi. Bahkan memiliki korum mutlak terkait kewenangan konstitusional MPR untuk mengubah UUD 1945. Itulah sebabnya kemudian, Bagir Manan menyebut DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat utama. Pada kedudukan dan posisi ini, sekaligus telah menempatkan UUD 1945 berada di bawah kekuasaan DPR. Artinya, mayoritas keanggotaan DPR yang dihasilkan dari pemilu demokratis, baik pada dirinya sendiri maupun pada posisinya sebagai anggota MPR, telah tidak berhasil

[1192] UUD 1945 yang semestinya menjadi cermin pertama kedaulatan rakyat, ternyata setelah mengalami empat kali perubahan, hasilnya banyak yang bertolak belakang dengan kedaulatan rakyat. Bahkan terkesan telah terjadi politisasi UUD 1945 yang sedemikian rupa. Pasal

merumuskan ketentuan-ketentuan UUD 1945 yang mencerminkan kedaulatan rakyat.[1193]

Terhadap berbagai kenyataan di atas, penulis sependapat dengan Bagir Manan, bahwa UUD 1945 Baru ini, harus dikembalikan secara utuh kepada semangat kedaulatan rakyat, baik menurut rumusan Pasal 1 ayat (2) maupun menurut cita-cita para *founding fathers*-nya sendiri. Upaya mengembalikan ini, dilakukan dalam rangka menyusun kembali negara RI menjadi negara demokrasi dan berdasarkan atas hukum, untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berdasarkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.[1194] Langkah utama dan pertama pencapaiannya, adalah melakukan perubahan kelima dengan terlebih dahulu menentukan *grand design* perubahan, yang meliputi:[1195]

[1193] Dilansir Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945,* dalam Ni'matul Huda (ed.), FH UII Press, Cet. Pertama, Yogyakarta, 2004, hlm. 94-95. Menurut Bagir Manan, bahwa hasil perubahan 1999-2002, masih perlu dilakukan perubahan kelima untuk mengubah kembali perubahan. Harapan terdekat pada waktu itu, adalah oleh Komisi Konstitusi yang sengaja dibentuk oleh MPR dengan Tap MPR Nomor III tahun 2002, dengan tugas pokok menata ulang hasil-hasil perubahan. Untuk hal ini, Komisi Konstitusi telah melakukannya, termasuk mengusulkan perubahan dan memasukan sejumlah materi muatan baru, dan hasilnya telah disampaikan secara resmi kepada MPR pada waktu itu, tapi sampai saat ini, tidak jelas tindak lanjutnya. Informasi terakhir yang didapat penulis pada 26 Maret 2016 dari Kepala Sekretariat Jenderal MPR, bahwa naskah Komisi Konstitusi itu "tersimpan dengan rapi" di Sekretariat Jenderal MPR. Sebagai dokumen negara, semestinya ada sikap resmi MPR dengan bersidang membahas usulan Komisi Konstitusi, serta dokumennya dibuka ke publik secara resmi pula.

[1194] *Ibidem.*

[1195] *Ibidem.* Dalam hemat penulis, selain keenam hal di atas, ada tiga hal yang lebih penting lagi untuk ditetapkan, yaitu: **a.** "mengembalikan UUD 1945 pada keasliannya, dan seluruh hasil keempat perubahan disusun dalam satu naskah perubahan (semacam Amandemen dalam UUD Amerika) dengan susunan sistematika tersendiri pula"; **b.** menetapkan bahwa sistem baku perubahan UUD 1945 selanjutnya, mengikuti model Amerika Serikat; dan **c.** Perubahan-perubahan UUD 1945 selanjutnya, tidak lagi dilakukan oleh MPR, tapi oleh lembaga *ad.hoc* yang hanya diadakan jika ada rencana perubahan UUD, dan bubar dengan sendirinya ketika perubahan telah selesai. Menyangkut masalah ketiga, yang perlu ditetapkan dalam kesempatan perubahan kelima, adalah menentukan syarat untuk dapat dipilih sebagai anggota lembaga *ad hoc* perubah UUD 1945. Rusli K. Iskandar, "Perubahan Kelima UUD 1945, Perubahan Terakhir Oleh MPR", *Makalah Diskusi Rutin,* Dosen Fakultas Hukum Unisba, Bandung, Oktober 2005. Makalah ini, terakhir disampaikan pada *Workshop Ketatanegaraan*, MPR bekerjasama dengan FH UNS, Solo, 26-27 Maret 2016.

a. Perubahan tata letak (sistematika);[1196]
b. Perubahan redaksi (rumusan) agar lebih baku dan normatif;
c. Perubahan teknik penulisan;[1197]
d. Perubahan istilah-istilah agar lebih baku menurut bahasa hukum;
e. Penghapusan ketentuan tertentu;[1198]
f. Penambahan-penambahan materi baru lainnya.[1199]

Namun begitu, untuk meniti sampai kepada gagasan pembaharuan UUD 1945 dengan *grand design* di atas, memang perlu balik ke gagasan awal kedaulatan rakyat yang harus terbentuk pada lembaga negara MPR dan lebih utamanya kepada DPR. Pembenahan menyangkut upaya mewujudkan kedaulatan rakyat ke dalam lembaga DPR, perlu dimulai dari cara rekruitmen calon anggota dan sistem pemilu untuk memilih anggota DPR.

Telah berulang kali disinggung, bahwa untuk mewujudkan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang demokratis dan berkedaulatan rakyat, harus melakukan pemilu dengan sistem distrik. Sistem pemilu distrik diyakini memiliki linieritas dan kedekatan dengan kedaulatan rakyat, karena terjadi integrasi antara

---

[1196] Misalnya, meletakan ketentuan Pasal 22A ke dalam Pasal 20; dan ketentuan Pasal 22B ke dalam Pasal 19.

[1197] Misalnya penulisan tentang identitas BAB dan Pasal yang dalam teknik penulisan pasca perubahan menggunakan identitas sama dengan tambahan huruf kapital A, B, C, dst. Telah menjadi teknik penulisan baku peraturan perundang-undangan, identitas BAB ditulis dengan angka Romawi: I, II, III, dst. Sementara penulisan huruf kapital A, B, C, dst. itu adalah identitas tulisan ilmiah, yang tidak dapat dicampur aduk begitu saja. Kenyataan ini sekaligus menggambarkan kurang atau bahkan rendahnya pengetahuan perundang-undangan yang dimiliki wakil rakyat. Ini juga sekaligus tamparan keras bagi parpol, dalam melakukan rekrutmen calon wakil rakyat yang akan dipilih dalam suatu pemilu, tidak boleh dilakukan secara sembarangan dan terhadap semabarang orang.

[1198] Penghapusan ketentuan, di antaranya mengenai frasa kecil "anggota" dalam Pasal 2 ayat (1), sehingga menjadi "MPR terdiri atas DPR dan DPD". Selanjutnya frasa "dipilih melalui pemilihan umum" juga dihapuskan, karena kemudian "sudah" dimuat pula dalam Pasal 19 ayat (1) untuk DPR, dan Pasal 22C ayat (1) untuk DPD. Di samping itu banyak lagi ketentuan-ketentuan yang dimuat secara berlebihan.

[1199] Untuk hal ini, misalnya menambah ketentuan tentang tata cara pencabutan Perpu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Pasal 22.Memang secara akademik ada penyelesaiannya, tapi ditentukan secara normatif dalam UUD 1945, memberikan kepastian tindakan politik yang memberikan hukum, sebagai akibat suatu Perpu ditolak DPR.

wakil rakyat dengan rakyat pemilihnya, wakil rakyat dengan distriknya, dan wakil rakyat yang dikenal dan mengenal konstituennya.

Dalam sistem pemilu distrik, wakil rakyat adalah mereka yang secara sosiologis memang telah lebih awal mengetahui dan memahami nilai-nilai sosiologis distrik dan konstituennya. Begitu pun distriknya, akan mendorong dan memajukan wakil rakyat dari orang-orang yang telah menyemai dan menanam benih-benih kedaulatan rakyat di distriknya dan di kalangan konstituennya. Dengan begitu, maka rakyat atau konstituen akan memilih wakil rakyat yang telah banyak mengerti dan memahami nilai-nilai sosiologis distrik dan pemilihnya. Karena itu, yang menjadi wakil rakyat tidak lain adalah mereka yang dilahirkan dari rahim distrik dan konstituennya masing-masing.

Selanjutnya, hal yang tidak dapat dipisahkan dari sistem pemilu adalah asas pemilu, yang umumnya terdiri dari luber-jurdil. Asas-asas pemilu ini merupakan sarana yang merealisasikan sistem pemilu terselenggara secara demokratis dalam mewujudkan kedaulatan rakyat, dan menghasilkan wakil rakyat terpilih yang aspiratif guna terbentuk pemerintahan Indonesia ke depan yang demokratis. Menyangkut asas pemilu, memang sudah diubah, termasuk disempurnakan dengan menganut asas jujur dan adil. Asas-asas luber-jurdil yang dianut dalam perundang-undangan pemilu Indonesia, sesungguhnya telah memenuhi syarat umum pemilu, yaitu *free election* atau pemilu yang benar-benar bebas, mandiri, dan demokratis. Bukan pemilu dengan rekayasa.[1200]

[1200] Dapat dipastikan, bahwa tidak ada satu pun pemilu yang diselenggarakan di dunia ini, yang benar-benar bebas dari intimidasi politik dalam berbagai bentuk dan artikulasinya.

Karena itu, prinsip *free election* bukan sekedar mencerminkan demokrasi karena telah dipilih dan memperoleh dukungan mayoritas pemilih dalam pemilu, seperti yang terjadi selama ini, tapi memiliki kemampuan dan integritas sebagai wakil rakyat. Karena itu pula, menjadi tidak bijaksana ada wakil rakyat yang lebih menonjolkan fungsi wakil parpol dari pada menjadi wakil rakyat. Wakil rakyat yang hanya tinggal di rumah mewah dan di rumah terhormat "Perwakilan Rakyat", tapi kinerjanya mewakili kepentingan politik parpol yang secara diametral berseberangan dengan kepentingan rakyat. Karena itu, pembenahan sistem pemilu menjadi distrik, menjadi sebuah keniscayaan untuk melahirkan waklil rakyat yang mutatis mutandis dalam mendorong lahirnya lembaga perwakilan rakyat yang *souvereign.* Keniscayaan ini akan dicapai dengan memilih dan menerapkan sistem pemilu distrik.

2. Evaluasi Sistem Kepartaian

Ketika kepartaian di Inggris dan di Amerika Serikat, diketahui menganut sistem dua partai, secara doktriner ada dua cara yang akan melahirkannya, yaitu: cara tidak demokratis dan cara demokratis.[1201] Tidak sulit memahami cara tidak demokratis, karena sistem dua partai model ini dibentuk karena keputusan negara yang memang hanya menetapkan dua parpol. Tidak ada alternatif, bahkan ditutup untuk kemungkinan alternatif parpol lain itu. Suka atau tidak suka, ruang parpol rakyat, hanya di dua parpol itu yang berada di bawah kendali dan pengawasan pemerintah.[1202]

[1201] *Infra*, catatan kaki Nomor 623, hlm. 232.
[1202] *Ibid*, Sri Soemantri, hlm. 13

Sementara cara demokratis, lebih didasarkan pada proses pembentukannya yang dilakukan secara alamiah, baik karena kenyataan politik dan karena kenyataan sosiologis, maupun karena mekanisme pemilu tertentu. Cara demokratis ini dapat ditempuh dengan dua cara,[1203] yaitu: *Pertama*, memang dalam negara itu hanya ada dua parpol. Model ini dianut Inggris. Sejak berdiri sebagai sebuah negara baru 1 Mei 1707, setidaknya sampai dengan akhir abad ke-20, di Inggris memang hanya ada dua parpol, yaitu partai Tory yang menjadi cikal bakal partai Konservatif; dan partai Whig yang menjadi cikal bakal partai Buruh. Kedua partai inilah yang mempengaruhi dan menguasai parlemen Inggris sampai saat ini, dan selalu silih berganti memerintah Inggris, sesuai dengan hasil pemilu yang dilaksanakan setiap 5 tahun sekali. Namun begitu, dalam praktik yang terjadi belakangan ini, setidaknya sejak memasuki abad ke-21, di Inggris tumbuh pula partai baru, yaitu liberal demokrat yang ternyata dalam pemilu 2010 yang lalu, memperoleh 50 kursi dalam Majelis Rendah atau *HoC*. Tapi kehadiran partai baru itu, tidak mempengaruhi doktrin sistem dua partai yang menguasai dan mengaruhi parlemen Inggris.[1204] *Kedua*, dalam negara memang tumbuh banyak partai, tapi disiasati dengan proses alamiah lain, sehingga menjadi hanya dua partai yang berpengaruh dalam kehidupan BPR. Siasat alamiah ini ada yang karena kenegarawanan pemimpin negaranya, seperti yang terjadi di Turki semasa pemerintahan Presiden Kemal Atatur; dan ada juga siasat alamiah karena

---

[1203] *Ibid*, hlm. 13-14.

[1204] Secara doktriner, dengat tidak memperhatikan secara sosiologis jumlah dan keberadaan parpol dalam negara, sistem dua partai diartikan bahwa dalam negara atau parlemen hanya ada dua parpol yang menguasai dan berpengaruh dalam kehidupan politik. Sri Soemantri, Sistem Dua ..., *op.cit.*, 12.

menerapkan sistem pemilu distrik.[1205] Model terakhir ini dianut Amerika Serikat. Sejak berdiri memang hanya dua parpol yang berpengaruh, yaitu partai Republik Demokrat dan Federalist. Kemudian dalam perkembangannya tumbuh pula partai Whig. Perkembangan selanjutnya, partai Republik Demokrat pecah menjadi partai sendiri-sendiri, yaitu partai Republik dan partai Demokrat, sehingga secara sosiologis dan kenyataan politik, menjadi sistem banyak partai. Tapi akibat pertumbuhan dan perkembangan kehidupan politik masyarakat yang makin dewasa, kemudian terjadi perubahan seiring dengan kedua partai Whig dan Federalist membubarkan diri dan bergabung. Partai Whig bergabung ke partai Republik, dan partai Federalist bergabung ke partai Demokrat, dan menjadi dua partai besar di Amerika Serikat sampai hari ini.

Tetapi sejak memasuki akhir abad ke-20, seperti halnya di Inggris, tepatnya berkaitan dengan pemilu empat tahunan tahun 1993, tumbuh partai baru partai independen, yang pada waktu itu ikut dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden, tapi kalah. Termasuk pula tidak memenangkan wakil untuk kursi DPR maupun Senat. Sementara di awal abad 21, tepatnya pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2012, tumbuh lagi dua partai baru, yaitu: parti Libertarian dan partai Hijau. Kedua partai ini pun mengikuti kompetisi dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Hasilnya sama seperti partai Independen yang kalah di tiga-tiganya -Presiden, DPR, dan Senat. Namun begitu, partai-partai ini tetap diberikan ruang untuk ikut berpartisipasi dalam percaturan ketatanegaraan dan politik, dengan tidak mempengaruhi kehidupan sistem dua partai yang sudah tetap.

[1205] Uep Ranawijaya, Dasar-dasar ..., *op.cit.*, hlm. 79-80.

Pembiaran ini semata-mata karena mempertahankan prinsip Amerika Serikat sebagai negara berkedaulatan rakyat dan sebutan kampiun demokrasi dunia.

Adapun perjalanan sejarah kepartaian Indonesia, dimulai sejak Presiden Soekarno menetapkan Maklumat 3 November 1945, tentang pendirian partai politik oleh masyarakat. Hasil dari maklumat itu, rakyat mendirikan banyak partai politik. Kelanjutannya tetap dengan sistem banyak partai, sampai terbentuk pemerintahan Orde Baru tahun 1966. Pada pemilu pertama Orba tahun 1971, diikuti oleh 10 partai. Sementara sejak pemilu kedua tahun 1977 sampai dengan pemilu terakhir Orba tahun 1997, diikuti oleh dua parpol dan satu Golkar, setelah pada tahun 1975, pemerintah Orba "memaksa" ke-9 parpol yang ada, untuk melakukan penggabungan atau fusi. Empat partai dengan ideologi Islam difusikan menjadi PPP; dan 5 partai nasionalis difusikan menjadi PDI. Fusi ini dituangkan dalam UU Nomor 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, dan terakhir diatur dengan UU Nomor 3 tahun 1985.

Tapi jika dilihat dari kenyataan politik, praktik kelima pemilu di atas, sebetulnya menerapkan sistem satu partai, yang didisain sedemikian rupa untuk selalu dikuasai secara mayoritas oleh Golkar.[1206] Bahkan kemenangan mayoritas Golkar pada pemilu tahun 1997 dengan mengantongi 74,51% suara, merupakan capaian pemilu yang sangat signifikan. Karena itu, tidak dapat dibantah, kalau kemenangan Golkar di kelima pemilu itu, dicurigai dilakukan dengan rekayasa politik, terutama karena penyelenggara pemilu adalah Presiden yang notabene

[1206] Dikatakan didisain, karena seluruh rangkaian pemilu diselenggarakan sendiri oleh pemerintah yang notabene Golkar itu sendiri. Tidak ada institusi independen yang mengawasi dan terlibat dalam penyelenggaraan pemilu.

adalah Ketua Dewan Pembina Golkar. Hal sebaliknya, juga menjadi sangat naif dan mustahil, kalau Golkar kalah.

Kecurigaan di atas menjadi terbukti, ketika di awal reformasi tahun 1999 diselenggarakan pemilu, dan ketiga kekuatan sosial politik tadi berada di antara ke-48 parpol peserta pemilu. Hasilnya terbalik diametral, karena PDIP (semula PDI) selama Orba tidak pernah menang dan selalu menempati posisi ketiga, justeru dalam pemilu taun 1999 itu, menempati nomor urut satu dengan mengantongi suara sebesar 33,74%. Sementara Golkar sendiri menempati nomor urut dua dengan mengantongi suara 22,44%, dari 48 parpol peserta pemilu.[1207]

Sementara sejak era reformasi tahun 1998 sampai dengan sekarang, kembali menganaut sistem banyak partai. Pemilu 1999 diikuti 48 parpol; pemilu 2004 diikuti 24 parpol; Pemilu 2009 diikuti 38 parpol nasional, dan 6 parpol lokal di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam; dan pemilu 2014 diikuti 12 parpol.[1208]

Selanjutnya, belajar dari keberhasilan dan kegagalan negara lain dalam menerapkan suatu sistem kepartaian, menjadi penting digugah untuk menjadi inspirasi membangun keparpolan di Indonesia yang demokratis dan berkedauatan rakyat.

3. Evaluasi Sistem Badan Perwakilan Rakyat

Tiga negara yang dijadikan bahan pembanding, Inggris, Amerika Serikat, dan Malaysia, adalah negara-negara penganut sistem keparlemenan bikameral. Dua di antara ketiga negara pembanding itu, adalah negara federasi, yaitu

---

[1207] **http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia_2004,** diunduh, 15-3-2005.

[1208] http://id.wikipedia.org/wiki/**Pemilihan_umum_di_Indonesia**, diunduh, 10-07-2014.

Amerika Serikat dan Malaysia. Sementara Inggris adalah negara kesatuan. Namun begitu, perlu diketahui bahwa sistem parlemen satu kamar atau dua kamar tidak terkait dengan konsep kenegaraan tertentu, seperti bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu.[1209]

Ada berbagai pertimbangan suatu negara memilih sistem itu. Ada yang karena latar belakang kesejarahan. Ada pula yang karena alasan lainnya. Inggris adalah negara yang memilih sistem dua kamar karena faktor kesejarahan dan faktor demokratisasi parlemen. Faktor kesejarahan, karena pada awalnya Inggris hanya memiliki satu wakil rakyat dari kalangan kaum bangsawan yang tergabung dalam *House of Lords.* Tapi karena dorongan dan keinginan untuk membangun demokratisasi dalam parlemen, kemudian dibentuk badan perwakilan baru di samping *House of Lords* yaitu *House of Commons* yang mewakili rakyat umum.[1210]

Sementara sistem dua kamar Amerika Serikat, lahir dari kompromi antara negara bagian berpenduduk banyak dengan negara bagian yang berpenduduk sedikit. Kompromi itu menghasilkan dua wakil dalam Kongres yang terdiri dari Senate dan *House of Representatives*, atau semacam DPR di Indonesia. *HoR* atau DPR mewakili seluruh rakyat Amerika. Setiap negara bagian diwakili sesuai dengan jumlah penduduk. Sementara Senate (Senat) mewakili negara bagian. Tanpa membeda-bedakan banyak sedikitnya jumlah penduduk, setiap negara bagian akan diwakili sama oleh dua orang Senator. Di samping karena kompromi di atas, juga sistem dua kamar Amerika Serikat tidak lepas dari gagasan dua

---

[1209] Bagir Manan, Teori dan ..., *op.cit.*, hlm. 57-58.
[1210] *Ibidem.*

kamar dari Baron de Montesquieu melalui konsep *checks and balances.*[1211] Karena itu, tidak sedikit negara menganut sistem dua kamar karena mengikuti ajaran *checks and balances,* meskipun ada pula yang karena mengikuti praktik dua kamar yang sudah ada.[1212]

Pada dasarnya apa yang dilakukan Inggris maupun Amerika Serikat dalam membangun sistem dua kamar, itu karena dorongan demokratisasi. Di Inggris demokratisasi dinyatakan dengan pembentukan *House of Commons* dalam rangka mengimbangi *House of Lords* sebagai perwakilan kaum bangsawan. Sementara di Amerika Serikat, demokratisasi dinyatakan dengan pola *checks and balances* antara legislatif (Kongres) dengan eksekutif (Presiden). Model demokratisasi parlemen di kedua negara ini, mewakili dua sistem pemerintahan pokok yang ada di dunia. Inggris mewakili sistem pemerintahan parlementer, dan Amerika Serikat mewakili sistem pemerintahan presidensial.

Berdasarkan dua model dua kamar yang dianut Inggris dan Amerika Serikat, Indonesia mendapatkan pelajaran konkret terkait evaluasi sistem badan perwakilan rakyat. Agaknya dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat melalui pemilu, sekaligus mendapatkan pemerintahan yang demorkatis, tidak sekedar rutinitas diselenggarakan pemilu periodik. Pemilu-pemilu tersebut, harus pula melahirkan gagasan demokratisasi dalam badan perwakilan rakyat Indonesia. Pemilu tidak lagi melahirkan badan perwakilan rakyat yang diisi oleh wakil-wakil partai politik, yang kurang bahkan tidak peka terhadap kedaulatan rakyat. Pemilu harus diarahkan untuk melahirkan negarawan-negarawan bangsa, baik di

[1211] Baron de Montesquieu, The Spirit ..., *op.cit.*, hlm. 160.
[1212] Bagir Manan, Teori dan ..., *loc.cit.*

parlemen DPR maupun di eksekutif Presiden. Hal itu dapat dicapai dengan mengubah susunan badan perwakilan rakyat Indonesia menjadi sistem dua kamar.

Perubahan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, sebetulnya telah memberi isyarat akan menuju sistem bikameral, yang diletakkan di lembaga negara MPR. Ketentuan itu merumuskan:

> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Berdasarkan ketentuan di atas, di MPR itu akan ada dua unsur perwakilan yaitu DPR dan DPD. Tapi karena rumusannya menyebut "anggota" dari kedua badan DPR dan DPD, maka model dua kamar di MPR lebih bersifat *"weak becameral"* atau *"sosft becameral"*. Rumusan itu tidak mengakomodasi bikameral sesungguhnya seperti yang terdapat pada Kongres Amerika Serikat atau Parlemen Inggris.

Paling tidak ada dua langkah ke depan yang dapat ditempuh bangsa ini untuk mewujudkan demorkatisasi parlemen Indonesia melalui sistem dua kamar.

Pertama, menyelenggarakan pemilu dengan sistem distrik, yang secara teoretik akan mendorong pada penyederhanaan partai politik dari sistem banyak partai sekarang, menjadi sistem dua partai ke depan. Tidak dapat dibantah, bahwa sistem banyak partai memiliki kedekatan praktik dengan sistem satu partai, yang mengarah pada oligarkhi kekuasaan dan tidak akan menghasilkan demokratisasi dalam badan perwakilan rakyat. Apalagi dikaitkan dengan sistem pemerintahan presidensial Indonesia.

Tidak ada rumus teoretiknya, sistem pemerintahan presidensial diselenggarakan dengan cara koalisi agar ada partai mayoritas dalam badan perwakilan rakyat. Praktik koalisi di parlemen yang terjadi selama ini, justeru mengganggu bahkan merendahkan sendi-sendi pemerintahan demokrasi yang dianut UUD 1945. Perlu diketahui, bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legisaltif, merupakan dua kekuasaan yang kelangsungan kekuasaan dalam masa jabatannya, dijamin oleh UUD. Artinya eksekutif Indonesia tidak memerlukan dukungan mayoritas parlemen. Ada atau tidak ada dukungan mayoritas badan perwakilan rakyat, eksekutif akan jalan terus sesuai dengan jaminan UUD. Dukungan badan perwakilan rakyat kepada eksekutif, dilakukan dengan mekanisme *checks and balances*. Seluruh perangkat hak yang dimiliki badan perwakilan rakyat untuk mengawasi eksekutif, dijalankan dalam rangka *checks and balances*, dan tidak diarahkan pada upaya-upaya "pemakzulan" eksekutif. Di sinilah konsep demokratisasi hubungan legislatif dengan eksekutif yang dinyatakan dalam bentuk *checks and balances*.

Kedua, merancang perubahan kedudukan DPR dan DPD bukan sebagai lembaga negara mandiri, melainkan sebagai unsur perwakilan yang berumah bersama di MPR. DPR sebagai cerminan perwakilan seluruh rakyat Indonesia, pintu masuknya menggunakan partai politik. Kemudian DPD ditetapkan sebagai cerminan wakil kepentingan kedaerahan provinsi di tingkat nasional, yang pintu masuknya menggunakan jakur perorangan. MPR sebagai rumah bersama DPR dan DPD, menjadi satu-satunya badan perwakilan rakyat yang ada. MPR ini

menjadi semacam Parlemen di Inggris atau Kongres di Amerika Serikat. MPR adalah badan legislatif menurut UUD 1945. Untuk mencapai kedua gagasan ini, perubahan kelima UUD 1945 menjadi sebuah keniscayaan yang harus dilakukan.

BAB VI

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Dari keseluruhan uraian dalam bab demi bab sejak Bab I sampai dengan Bab V, dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1. Konsep kedaulatan rakyat yang terdapat dalam rumusan ketentuan Pasal 1 ayat (2) baru, merupakan konsep kedaulatan rakyat yang dikehendaki pembentuk UUD 1945, yakni dilaksanakan menurut UUD 1945. Prinsip kedaulatan rakyat menurut paham pembentuk UUD 1945, adalah yang sekaligus memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, yang hal itu sejalan dengan konsep kedaulatan rakyat di dalam Islam. Dikatakan sesuai, karena dalam ketentuan baru itu, paling tidak memuat empat hal pokok yang meperkokoh sendi-sendi demokrasi yang dianut Indonesia, yaitu:
   a. Penegasan, bahwa dalam keadaan apa pun dan sampai kapan pun, kedaulatan akan tetap berada di tangan rakyat Indonesia. Tidak akan pernah sekali-kali beralih atau dialihkan kepada siapa pun, atau kepada lembaga negara mana pun, dengan alasan apa pun, seperti terjadi di masa lalu, khususnya selama Orde Baru. Peralihan atau dialihkan, hanya akan terjadi jika ketentuan Pasal 1 ayat (2) diubah kembali, dengan rumusan mengalihkan atau dialihkan;

b. Seluruh lembaga negara yang ada menurut UUD 1945, adalah pelaksana kedaulatan rakyat dalam tugas dan wewenangnya masing-masing. Prinsip ini menegaskan tentang adanya tanggung jawab dalam melaksanakan amanah yang melekat pada setiap lembaga negara untuk senantiasa menunjung tinggi kedaulatan rakyat;

c. Seluruh lembaga negara yang ada, secara konseptual berkedudukan sederajat, sebagai konsekwensi tidak ada lagi ketentuan yang menunjuk lembaga negara tertentu sebagai pelaksana kedaulatan rakyat;

d. Setiap lembaga negara memiliki tugas dan wewenang yang ditentukan batas-batasnya, sehingga terbentuk prinsip *chekcs and balances* di antara berbagai cabang kekuasaan, dan tidak terjadi capur tangan kekuasaan satu sama lain secara tidak proporsional. Hal itu sejalan dengan prinsip supremasi hukum dan supremasi konstitusi yang dianut Indonesia.

2. Sejak terselenggara pemilu pertama tahun 1955 sampai dengan pemilu terakhir tahun 2014, dapat dikategorisasi sebagai berikut:

   a. pemilu pertama tahun 1955 termasuk kategori pemilu terdemokratis, sepanjang sejarah pemilu di Indonesia, dalam pengertian mampu mengimplementasikan kedaulatan rakyat, baik secara formal maupun substansial demokrasi;

   b. Pemilu-pemilu berikutnya, terkhusus pemilu era Orde Baru, tidak mencerminkan atau tidak merupakan implementasi kedaulatan rakyat. Pemilu hanya diselenggarakan untuk memenuhi syarat asesoris dan

formalitas demokrasi, dengan tujuan utama mempertahankan rezim kekuasaan politik yang berkuasa;

c. Pemilu pertama era reformasi tahun 1999, kategoris termasuk pemilu terdemokratis kedua, hanya dari sisi capaian secara formal. Tapi secara substansial demokrasi, belum bahkan tidak cukup mencerminkan kedaulatan rakyat. Keadaan ini dilanjutkan, dan mulai pemilu tahun 2004, pemilu tahun 2009, termasuk pemilu tahun 2014, kembali menurunkan derajat kedaulatan rakyat ke tempat yang lebih rendah dalam kategori negara demokrasi.

3. Model pemilu Indonesia ke depan harus lebih demokratis lagi, yakni pemilu yang memberikan proses pembelajaran dan pendidikan politik kepada rakyat, dalam bentuk pemilu sebagai sarana kompetisi yang sehat *(fastabiqul khoirot, fair play)*, dan mampu meningkatkan partisipasi rakyat yang diiringi dengan peningkatan kecerdasan politik, dan menghasilkan wakil rakyat yang memiliki kemandirian, integritas, jujur, terbuka, responsifitas yang tinggi, keterikatan bathin dengan rakyat pemilihnya, sehingga benar-benar mengetahui, mengerti, dan memahami tugas dan fungsinya sebagai wakil yang mampu membawa dan mewujudkan aspirasi rakyat.

B. Saran

Meskipun ketentuan Pasal 1 ayat (2) telah sesuai dengan konsep kedaulatan rakyat yang dikehendaki para pembentuk UUD 1945, namun dua hal berikut tetap harus dilakukan, melalui pembaharuan kelima UUD 1945, dalam rangka:

1. Mengubah susunan badan perwakilan rakyat di MPR dijadikan model dua kamar sesungguhnya. Bukan model dua kamar yang *soft* atau *weak bicameralism* seperti saat ini. Model bicameral saat ini, tidak mencerminkan demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam badan perwakilan rakyat, karena DPR masih lebih kuasa dibandingkan dengan DPD, termasuk berkuasanya DPR di rumah MPR. Untuk menuju bicameral penuh, perubahan UUD 1945 cukup dengan menghapuskan kata "anggota" dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, sehingga rumusannya menjadi: "MPR terdiri dari DPR dan DPD". Pasal-pasal lain mengikuti perubahan di atas sehingga dengan sendirinya sejalan dengan sistem dua kamar.
2. Sistem pemilu perlu ditegaskan dengan sistem distrik, untuk membangun hubungan emosional antara rakyat pemilih dengan wakil rakyat terpilih, sebagai konsekwensi yang dipilih rakyat dalam pemilu adalah orang secara individual. Sekaligus dengan sistem ini, akan melahirkan dua konsep politik ketatanegaraan yang saling terkait, yaitu: mendorong percepatan ketercapaian penyederhanaan parpol yang berkorelasi dengan cara parpol melakukan rekrutmen politik, sehingga hanya orang-orang terbaik sajalah yang akan terseleksi secara alamiah untuk menjadi calon wakil rakyat; dan mempercepat proses pendewasaan kehidupan politik rakyat dalam menghidupkan demokrasi di Indonesia. Partisipasi rakyat akan tumbuh dengan kesadaran dan tanggung jawab, sekaligus akan menekan praktik curang pemilu *"money politics"*.

LAMPIRAN

A. DAFTAR PUSTAKA

I. Kitab Suci:

Departemen Agama RI, *Syaamil Al-Qur'an Terjemah Perkata*, Haekal Media Centre, Bandung, 2007.

II. DAFTAR BUKU

A. Army, *Presiden-Presiden Amerika Serikat dan Isteri-Isteri Mereka*, Terjemahan dari "The Presidents and Their Wives, From George Washington To James Earl Carter JR.", Mutiara, Jakarta, 1979.

Abdillah, Masykuri, *Demokrasi di Persimpangan Makna,* Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999.

Afan Gaffar, *Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemony Party System,* Universitas Gajah Mada Press, Yogyakarta, 1992.

Aidil Fitriciada Azhari, *Cara Pengambilan Keputusan Demokratis Dalam Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat*, Pustaka Pelajar, Jogyakarta, 2003.

----------, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara Dalam UUD 1945*, GENTA Publishing, Yogyakarta, 2014.

A. Hasan, *Al-Furqon (Tafsir Al-Qur'an)*, Tinta Mas, Jakarta, 1962.

Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Majemuk,* UI Press, Jakarta, Cetakan pertama, 1995.

Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi Tentang Percaturan dalam Konstituante,* LP3ES, Jakarta, 1987.

----------, *Indonesia di Simpang Jalan,* Mizan, Bandung, 1998.

Alfian dan Nazaruddin Syamsudin *(ed), Profil Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991.

al-Jamie, Syaikh Muhammad Aman bin Ali, *Demokrasi Murni Bukan dari Ajaran Islam* (Haqiqatu al-Dimiqratiyyati wa Annaha Laisat min al-Islam), Terjemahan Saiful Islam, Cetakan I, Titian Ilahi Press, Yogyakarta, 2000.

----------, *Syura Murni Bukan Demokrasi* (Haqiqatu asy-Syuro fi al-Islam), Terjemahan Saiful Islam, Cetakan I, Titian Ilahi Press, Yogyakarta, 2001.

Al-Maududi, Abul A'la, *Hukum dan Konstitusi: Sistem Politik Islam*, Mizan, Cetakkan VI, Bandung, 1998.

----------, *Khilafah dan Kerajaan: Konsep Pemerintahan Islam serta Studi Kritis terhadap "Kerajaan" Bani Umayyah dan Bani Abbas*, (al-Khilafah wal Mulk), Terjemahan Mumahhad al-Baqir, Cetakan I, Karisma, Bandung, 2007.

An-Nahwi, Adnan Ali Ridha, *Syura dan Demokrasi*, Terjemahan Kathur Suhardi, Al Kautsar, Yogyakarta, 1985.

Apeldoorn, Van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnja Paramita, Jakarta, 1968.

Asy-Syawi, Taufiq, *Syura Bukan Demokrasi*, Gema Insani Press, Jakarta, 1997.

Assaat, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Dalam Masa Peralihan*, Bulan Bintang, Jilid 1, Jakarta, 1951.

Ateng Syafrudin, "Asas-Asas Pemerintahan Yang Layak: Pegangan Bagi Pengabdi Kepala Daerah", *Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar* pada Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung, 1991.

Attamimi, Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta, 1990.

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind.Hill.Co., Jakarta, 1992.

----------, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2006.

----------, *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

----------, *Perkembangan UUD 1945*, dalam Ni'matul Huda (ed.), FH UII Press, Cet. Pertama, 2004.

----------, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003.

----------, *(ed), Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, dan Negara Hukum*, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. R. Sri

Soemantri Martosoewignjo, S.H., Cetakan Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996.

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional,* Armico, Bandung, 1987.

Baharuddin Lopa, *Al-Qur'an & Hak Asasi Manusia*, Dana Bhakti Prima Yasa, Yogyakarta, 1996.

Ball, Allan R., *Modern Politics and Government,* The Mac Millan Press Ltd., London, 1971.

Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek,* Sinar Grafika, Jakarta, 1991.

Bank, Arthur S., *Political Handbook of the World*, McGraw, Hill Book Company, New York, 1976

Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik & Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, ELSAM, Jakarta, Cetakan pertama, 1997.

Bellefroid, J.H., *Inleiding tot de Rechtswetenschap in Nederland,* Dekker en van de Vegt Nymegen, Utrecht, 1948.

Belifante, *Beginselen van Nederland Staatsrecht,* Druk, Samson, Alphen ann den Rijn, 1983.

Bogdan, Michael, *Comparative Law,* Kluwer Law and Taxation Publihers, TANO, 1994.

Bunyamin Alamsyah, *PEMILU Dalam Tata Hukum Islam dan Implementasinya di Indonesia,* Batic Press, Bandung, Cetakan I, 2010.

Carr, Robert K., Marver H. Bernstein, Donald H. Morrison, Joseph E. McLean, *American Democracy in Theory and Practice: National, State, and Local Government*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1961.

Corry, J.A., Hodgetts, J.E., *Democratic Government and Politics,* University of Toronto Press, Third edition (Revised), Toronto, 1965.

Couwenberg, S.W., *Moderne Constituioneel Recht een Emancipatie van den Mens,* deel I, van Gorcum, Assen, 1981.

Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konsitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi,* RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.

Dahlan Thaib dan Mila Karmila Adi (*ed.*), *Hukum dan Kekuasaan,* FH UII, Yogyakarta, 1998.

Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia,* Gravis Ventura: Bayu Indra Grafika, Yogyakarta, 1992.

Dahl, Robert A., *Demokrasi dan Para Pengeritiknya,* terjemahan A. Rahmanz, Yayasan Obor Indonesia, Jilid I, Jakarta, 1992.

----------, *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol,* Terjemahan Sahat Simamora, Rajawali Press, Jakarta, 1982.

David, Rene, (et.al.), *Major Legal System in The World Today,* Stevens & Sons, London, 1985.

Davidson, Scott, *Hak Asasi Manusia: Sejarah, Teori, dan Praktek dalam Pergaulan Internasional,* Terjemahan A.Hadyana Pudjaatmaka, Pustaka Utama Grafiti, Cetakan Pertama, Jakarta, 1994.

Dede Rosyada, A. Ubaidilah, Abdul Rozak, dan Wahdi Sayuti *(ed.), Pendidikan Kewargaan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani,* Edisi Revisi, Prenada Media – ICCE UIN Jakarta, Jakarta, 2003.

De Haan P., Th. G. Druksteen, R. Fernhout, *Bestuurrecht in de Sosiale Rechtsstaat,* Deel I, Kluwer-Deventer, 1986.

Deni, Frederick M., (Gen.Ed.), "Studies in Comparative Religion", dalam David Litle, *Kajian Lintas Kultural Islam-Barat, Kebebasan Agama dan Hak Asasi Manusia,* Pustaka Pelajar dan ACAdeMIA, Yogyakarta, 1997.

Dessauvagie, F.L.H. dan R.Tresna, *Sendi-Sendi Negara Hukum Jang Demokratis,* W.Versluys N.V., Amsterdam-Djakarta, 1956.

Dicey, A.V.. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitutions,* 10th.ed., EL&S and MacMillan, London, 1967 (reprinted).

Duncan, Graeme *(Peny.)*, "The Limits of Democratic Theory" dalam *Democratic Theory and Practice,* Cambridge University Press, Cambridge, 1983.

Duverger, Maurice, *Partai-Partai Politik dan Kelompok-kelompok Penekan, Suatu Pengantar Komparatif*, Terjemahan Laila Hasyim, Bina Aksara, Jakarta, 1981.

Duverger, Maurice, *Teori dan Praktik Tata Negara,* Terjemahan Suwirjadi, Tjetakan kedua, Pustaka Rakjat, Djakarta, 1961.

Eep Saefullah Fatah, *Zaman Kesempatan*, Mizan, Bandung, 2000.

Efriza Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesi Geliat Volksraad Hingga DPD: Menembus Lorong Waktu, Doeloe, Kini, dan Nanti,* Alfabeta, Bandung, Cetakan kesatu, 2010.

Eggi Sudjana, *HAM, Demokrasi, dan Lingkungan Hidup Perspektif Islam*, Asy-Syahidah, Bogor, 1998.

Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945, Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949)*, Gema Insani Press, Jakarta, Edisi Ketiga, 1997.

Esposito, John L. dan John O. Voll, *Demokrasi di Negara-negara Muslim*, Mizan, Cetakan I, Bandung, 1999.

Fazlur Rahman, *Islam,* Chicago University Press, Chicago, 1988.

F. Isjwara, *Ilmu Politik*, Putra A. Badrin, Cetakan kesembilan, Bandung, 1999.

----------, *Pengantar Ilmu Politik*, Putra A. Badrin, Cetakan, Bandung, 2001.

Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi, Catatan Penyelenggaraan Pemilu 2004,* Idea Publishing, Bandung, 2007.

Finer, Herman, *The Theory and Practice of Modern Government,* Methuen, 1932.

Finer, S.E., *Comparative Government,* Pinguin Books, London, 1978.

Frans Magnis Suseno, *Etika Politik – Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern,* Gramedia, Jakarta, 1994.

Friedman, Lawrence M., *Hukum Amerika Sebuah Pengantar,* Terjemahan Wishnu Basuki, Tatanusa, Jakarta, 2001.

Friedrich, Carl Joachim, *Limitted Government: A Conmparison*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1974.

Gaffar, Janedjri, M., *Politik Hukum Pemilu*, Cetakan Kedua, KONpress, Jakarta, 2013.

Garner, J.W., *Political Science and Government*, American Book Company, New York, 1928.

G.S. Diponolo, *Ilmu Negara*, Jilid I, Balai Pustaka, Jakarta, 1974.

----------, *Ilmu Negara*, Jilid II, Balai Pustaka, Jakarta, 1974.

Hague, Rod and Martin Harrop, *Comprative Government and Politics: An Introduction*, MacMillan Education, London, Second Edition, 1987.

Haekal, Muhammad Husain, *Umar bin Khattab: Sebuah telaah mendalam tentang pertumbuhan Islam dan Kedaulatannya masa itu*, Terjemahan Ali Audah, Litera AntarNusa Cetakan Kedua, , Bogor, 2001.

Harun Al-Rasyid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*. Penerbit Universitas Indonesia, Revisi Cetakan Pertama, Jakarta: 2003.

Hendarmin Ranadireksa, *Amandemen UUD 1945 Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*, Pancur Siwah-Dyatama Milenia, Jakarta, 2002.

Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Cetakan pertama, Jakarta, 2006.

Hussain, Syekh Syaukat, *Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996.

Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1980.

----------, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1978.

----------, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1977.

Iver, MC., *Jaring-Jaring Pemerintahan*, Terjemahan Laila Hasyim, Aksara Baru, Cetakan Pertama, Jakarta, 1990.

----------, *The Modern State*, Oxford University Press, London, 1955.

Jayapalan, N., *Modern Governments and Constitutions*, Atlantic Publisher and Distributors, New Delhi, 2002.

Jennings, Sir Ivor, *The Law and The Constitution*, 4th ed, University of London Press, London, 1956.

Jimly Asshiddiqie, "Bung Hatta; Bapak Kedaulatan Rakyat", dalam Sri Edi Swasono *(ed.)*, *Bung Hatta Bapak Kedaulatan Rakyat,* Yayasan Bung Hatta, Jakarta, 2002.

----------, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaannya di Indonesia (Pergeseran antara Keseimbangan dan kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama tiga Masa Demokrasi 1945-1980-an),* Ichtiar-Van Hoeve, Jakarta, 1994.

----------, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945,* FH-UII-Press, Yogyakarta, 2004.

----------, *Islam dan Kedaulatan Rakyat*, Gema Insani Press, Jakarta, 1995.

----------, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat,* PSHTN-FH-UI, Jakarta, 2002.

----------, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Cetakan Kedua Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.

----------, *Perihal Undang-Undang,* KONpress, Cetakan Pertama, Jakarta, 2006.

----------, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, KONpress, Jakarta, 2006.

Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia,* Bina Aksara, Jakarta, 1984.

----------, *Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Hukum Negara Yang Tertinggi*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.

Kahin, George McTurnan, *Nationalism and Revolution in Indonesia,* Cornel University Press, Ithaca, New York, 1952.

Kasman Singodimejo, *Masalah Kedaulatan*, Bulan Bintang, Jakarta, 1978.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State,* Russell & Russell, New York, 1973.

Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, RajaGrafindo Persana, Jakarta, 2012.

Khaldun, Ibn, *Muqaddimah,* Pustaka Firdaus, Jakarta, 2000.

Kholid O. Santosa, *Mencari Demokrasi: Gagasan dan Pemikiran,* Sega Arsy, Cetakan Kedua, Bandung,2009.

Kranenburg dan Tk. B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum,* Pradnya Paramita, Cetakan Kesepuluh, Jakarta, 1986.

Laski, Harold J., *The State in Theory and Practice,* The Victing Press, The Vail Ballou-Press, New York, 1947.

Lijphart, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Concensus Government in Twenty-One Countries,* Library of Congress Cataloging in Publiction Data, Yale University Press, New Heaven, 1984.

Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum,* Alumni, Bandung, 1985.

Litle, David, John Kelsay, dan Abdulazis A. Sachedina, *Kajian Lintas Kultural Islam-Barat Kebebasan Agama dan Hak-hak Asasi Manusia,* Terjemahan Riyanto dan Ahmad Suaedy (ed.) Pustaka Pelajar dan ACAdeMIA, Jogyakarta, 1997.

Locke, John, *Of Civil Government Second Treatise,* Gateway Editions Ltd., South Bend, Indiana, 1955.

Lopa, Baharuddin, *Al-Qur'an dan Hak-Hak Asasi Manusia,* Dana Bhkati Prima Yasa, Yogyakarta, 1996.

M.A. Moegi Djojodirjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982.

Maarseveen, Hence van, and Ger van der Tang, *Written Constitution, A Computerized Comparative Study,* 1978.

Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan 1999-2002,* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.

Marbun, S.F. dan Moh. Mahfud M.D., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara,* Liberty, Yogyakarta, 1991.

Markoff, John, *Gelombang Demokrasi Dunia: Gerakan Sosial dan Perubahan Politik,* Terjemahan Ari Setyaningrum dan Heru Nogroho (*Peny.*dan Pengantar), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

Marshall, Geoffrey, *Constitutional Theory,* Clarendon Press, London, 1971.

Masdar Farid Mas'udi, *Syarah UUD 1945: Perspektif Islam*, Alvabet, Edisi Baru, Ciputat, 2013.

Mashuri Maschab, *Kekuasaan Eksekutif di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, Edisi Pertama, 1983.

Mayo, Henry B., *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960.

Mayudin, Ghazali, Jamaie Hamil, Sity Daud, dan Zaini Othman (Peny.) *Demokrasi Kepimpinan dan Keselamatan Dalam Politik Malaysia*, Penerbit UKM, Bangi, 2006.

Meleong, Lexy J., *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2005.

Merryman, John Henry, *The Civil Law Tradition*, Stanford University Press, Stanford, California, 1969.

M. Imaduddin Abdulrahim, *Islam Sistem Nilai Terpadu*, Gema Insani Press, Jakarta, 2002.

Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Edisi Revisi, Cetakan kedua, Jakarta, Agustus,2010.

---------- (Peny.), *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Gramedia, Jakarta, 1981.

Meuwissen, D.H.M., *Elementen van Staatsrecht*, Zwolle, Tjink Willink, 1975.

Mochtar Mas'oed et.al., *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1978.

Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita*, dalam Tjuk Atmadi (*Peny.*), Balai Pustaka, Jakarta, 2004.

----------, *Demokrasi Kita: Pikiran-pikiran Tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, dalam Kholid O. Santosa (*ed.*), Sega Arsy, Cetakan Kedua, Bandung, 2009.

----------, Karya Lengkap Bung Hatta: Buku I, Kebangsaan dan Kerakyatan, LP3ES, Cet. I, Jakarta, 1998.

----------, "Kumpulan Pidato III", Disusun oleh I. Wangsa Widjaja dk., *Terbitan Khusus Satu Abad Bung Hatta*, Gunung Agung, Jakarta, 2002.

Moh. Kusnardi dan Bintan Regen Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.

Mohammad Natsir, *Islam Sebagai Dasar Negara*, Sega Arsy, Bandung, 2004.

Mohamad Roem, *Tinjauan Pemilihan Umum I & II Dari Sudut Hukum*, Documenta, Surabaya, 1971.

Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita*, dalam Tjuk Atmadi (Peny.), Balai Pustaka, Jakarta, Cetakan pertama, 2004.

----------, *Demokrasi Kita: Pikiran-pikiran Tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, Sega Arsy, Bandung, 2008.

----------, *Kedaulatan Rakyat*, Usaha Nasional, Surabaya, 1980.

Mohamad Roem, *Tinjauan Pemilihan Umum I & II Dari Sudut Hukum*, Documenta, Surabaya, 1971.

Mohammad Shoelhi *(ed.)*, *Demokrasi Madinah Model Demokrasi Cara Rasulullah*, Republika, Cetakan 1, Jakarta, 2003.

Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid Pertama, Cetakan Kedua, Siguntang, Jakarta, 1971.

Moh. Kusnardi dan Bintan Regen Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Negara Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1980.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.

Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

----------, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.

----------, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

----------, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.

Moh. Tolchah Mansoer, *Beberapa Aspek Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia*, Pradnya Paramita, cetakan kedua, Jakarta, 1977.

Montesquieu, Charles Baron De, "L' Esprit Des Lois", Edisi Bahasa Inggris, Thomas Nugent, *The Spirit of Laws*, Hafner Press – Macmillan Publishing Co.,Inc., New York, 1949.

M. Syafi'i Anwar (*ed.*), *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat, 75 tahun Prof. Miriam Budiardjo*, Ummat-Mizan, Bandung, 1998.

Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 1997.

Muhammad 'Imaduddin 'Abdurrahim, *Islam Sistem Nilai Terpadu*, Gema Insani Press, Jakarta, Cetakan 1, 2002.

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, dan Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.

Muladi, "Penegakan Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Positif Indonesia", dalam KOMNAS HAM, *Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Budaya Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1997.

Nasution, Abdul Haris, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, Disjarah AD dan Angkasa, Cetakan ke-2, Bandung, 1977.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.

----------, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 6.

----------, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Cetakan I, Yogyakarta,, 2003,

Notonagoro, *Pemboekaan Oendang-Oendang Dasar 1945: (Pokok Kaidah Fundamentil Negara Indonesia)*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1957.

Nugroho Notosusanto, *Naskah Proklamasi Yang Otentik dan Rumusan Pancasila Yang Otentik*, Balai Pustaka, Jakarta, Cetakan kedua, 1979.

----------, *Tercapainya Konsensus Nasional 1966 – 1969*, Balai Pustaka, Jakarta, Cetakan ketiga, 1985.

Othman, Zaini, "Demokrasi di Negara Sedang Membangun: Pengalaman Asia Tenggara". Dalam Ghazali Mayudin, Jamaie Hamil, Sity Daud &

Zaini Othman (Peny.) *Demokrasi Kepimpinan dan Keselamatan Dalam Politik Malaysia*, Penerbit UKM, Bangi, 2006.

Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum,* Ghalia Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta, 1983.

---------- *(Ed.), Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia,* Rajawali, Jakarta, 1984.

----------, *Negara Republik Indonesia,* Academica, Jakarta, 1980.

Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Bina Aksara, Cetakan ketiga, Jakarta, 1988.

Parlindungan, A.P., *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Tanpa Penerbit, Medan, 1989.

Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara,* Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

Phillips, O. Hood, Paul Jackson, Patrilin Leopold, *Constitutional and Administrative Law,* 8th ed., Sweet & Maxwell, London, 2001.

Polak, M.V., "Schets Van Het Amerikaanse Uniestaatsrecht", Terdjemahan Soedjono Hardjosoediro, *Ichtisar Hukum Tata Negara Amerika Serikat*, Jajasan Pembangunan, Djakarta, 1953.

Pound, Roscoe, *Pengantar Filsafat Hukum,* Terjemahan Moh. Radjab, Bhratara Jakarta, 1963.

Pringgodigdo, A. G. *Perubahan Kabinet Presidensiil Menjadi Kabinet Parlementer*, Universitas Gadjahmada, Yogyakarta, 1969.

Pringgodigdo, A. K., *Kedudukan Presiden Menurut Tiga UUD dalam Teori dan Praktek*, Pembangunan, Jakarta, 1956.

Pulzer, Peter G.J., *Political Representation and Election in Britain,* George Allen and Unwind Ltd., London, 1967.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum,* Alumni, Bandung, 1982.

Qumaihah, Djabir, *Beroposisi Menurut Islam,* Gema Insani Press, Jakarta, 1991.

Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik,* Grasindo Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1992.

Raymond, Gettel, *History of Political Thought*, London, 1925.

R. Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Inonesia,* Bina Aksara, Jakarta, Jakarta, 1984.

----------, *Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Hukum Negara yang Tertinggi,* Bina Aksara, Cetakan pertama, Jakarta,1982.

RM A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha² Persiapan Kemerdekaan*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2004.

Rossiter, Clinton, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies,* Harbinger Book, Harcourt, Brace&World, Inc., New York and Burlingame, 1963.

Rousseau, Jean Jacques, *Kontrak Sosial,* Alih Bahasa Sumardjo, Erlangga, Jakarta, 1987.

Rover, Ce. de, *To Serve & To Protect: Acuan Universal Penegakan HAM,* RajaGrafindo Persada, Cetakan Pertama, Jakarta, 2000.

Saafruddin Bahar, *Risalah Sidang-Sidang BPUPKI dan PPKI,* Sekretariat Negara RI., Jakarta, 1993.

Salim Azzam, *Beberapa Pandangan Tentang Pemerintahan Islam,* Mizan, Bandung, 1983.

Salleh bin Abas, Dato Mohamed, *Prinsip Perlembagaan dan Pemerentahan Di-Malaysia,* Tanpa Penerbit, 1968.

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia,* RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.

Samidjo, *Ilmu Negara,* Armico, Bandung, 1986.

Saragih, Bintan Regen, *Lembaga Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987.

Sartono Kartodirdjo, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500 – 1900. Dari Emporium sampai Imperium,* Jilid I, Gramedia, Jakarta, 1988.

Satori, Giovanni, "Democracy", dalam David L. Sills (Peny.), *International Encyclopedia of the Social Science,* Macmillan, New York, 1968.

Schmid, J. Von, *Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum (Dari Plato sampai Kant) - (Grote Denkers Over Staat en Recht (Van Plato tot Kant)*, Terjemahan R. Wiratno, Djamaluddin Dt. Singomangkuto, dan Djamadi, Cetakan Kelima, Pembangunan, Jakarta, 1980.

Schroeder, Richard C. *An Outline of American Government*, USIS, Kedutaan Besar Amerika Serikat, Jakarta, tt.

Shibah, M. Quraish, *Membumikan Al-Qur'an, Fungsi dan Peran Wahyu Dalam Kehidupan Masyarakat*, Mizan, Bandung, 1994.

----------, *Wawasan Al-Qur'an: Tafsir Maudhu'I atas Pelbagai Persoalan Ummat*, Mizan, Cetakan VIII, Bandung, 1998.

Siallagan, Haposan dan Efik Yusdiansyah, *Ilmu Negara*, UHN Press, Medan, 2008.

Simorangkir, J.C.T., *Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat Dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1984.

Sirri, Mun'im A., *Dilema Islam Dilema Demokrasi*, Gugus Press, Bekasi, 2002.

Siti Waridah, *Sejarah Nasional dan Umum*, Bumi Aksara, Yogyakarta, 2003.

Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1989.

----------, *Ilmu Negara: Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangannya*, Alumni, Bandung, 1987.

----------, *Menelaah Liku-liku RUU Tentang PTUN*, Alumni, Bandung, 1986.

----------, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.

----------, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986.

S.M. Amin, *Bertamasja Kealam Hukum*, Jilid I, Fasco, Jakarta, 1952.

Soedargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1973.

Soekarno, *Dibawah Bendera Revolusi*, Jilid Pertama, Tahun Kedua, Panitya Penerbit Dibawah Bendera Revolusi, Jakarta, 1965.

Soekarno, *Dibawah Bendera Revolusi,* Jilid Kedua, Tahun Kedua, Panitya Penerbit Dibawah Bendera Revolusi, Jakarta, 1965.

Soenario, *Sistem Parlementer, Sistem Partai, dan Sistem Pemilihan,* Tintamas, Djakarta, Tjetakan keempat, 1950.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum,* UI-Press, Jakarta, 1986.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Normatif,* Rajawali, Jakarta, 1986.

Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia,* RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1984.

Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Alumni, Bandung, 1981.

Soltau, Roger H., *An Introduction to Politics,* Longmans, and Green and Co.Ltd, Fifth Impression, 1960.

Spiro, Herbert J., *Responsibility in Government: Theory and Practice,* Van Nostrand Reinhold Company, New York, 1969.

Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia,* Alumni, Bandung, 1992.

----------, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara,* Remadja Karya, Bandung, 1985.

----------, "Masalah Kedaulatan Rakyat Dalam UUD 1945".

----------, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh UUD 1945 (Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945),* Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Alumni, Bandung, 2006.

----------, *Sistem Dua Partai*, Binacipta, Bandung, 1968.

----------, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN,* Tarsito, Bandung, 1976.

----------, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945,* Alumni, Bandung, 1983.

S. Tasrif, *Menegakkan Rule of Law di Bawah Orde Baru,* Jilid Pertama, Peradin, Jakara, 1971.

Strong, C.F., *Modern Political Constitutions*, Low-Princed Textbook, The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.

Sudijono Djojoprajitno, *Demokrasi Kita Ala Hatta Dalam Teori & Praktek*, Cetakan Kedua, LPPM Tan Malaka, Jakarta, 2008.

Sugiarta Sriwibawa (*Pent.*), T. Iskandar Ali, Sori, Siregar, *Karya Lengkap Bung Hatta*, LP3ES, Cetakan I, Jakarta, 1998.

Sunarjati Hartono, *Apakah The Rule of Law Itu?*, Alumni, Bandung, 1976.

Surojo Wognjodipuro, *Pengantar Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1974.

----------, *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*, Toko Gunung Agung, Cetakaan keempat belas, Jakarta,1995.

Tierney, Stephen, *Constitutional Law and National Pluralism*, Oxford University Press, New York, First published, 2004.

Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.

Utrecht, E., *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Tjetakan Ke-Empat, Djakarta,1957.

Wade, E.S.C., G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law: An Outline of the Law and Practice of the Constitutions, Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law*, Seventh-[ed.], E.S.C. Wade and A.W. Bradley, Longmans, London, 1965.

Watt, W. Montgomery, *Muhammed at Medina*, Oxford University Press, London, 1972.

Wheare, K.C., *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, 1966.

Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahan-Kelemahannya*, Yayasan Idayu, Jakarta, 1978.

Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1980.

Yudha Bhakti, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, Alumni, Bandung, 1999.

Zainal Abidin Ahmad, *Ilmu Politik Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1977.

----------, *[membangun] Negara Islam,* Pustaka Iqra, Yogyakarta, 2001.

----------, *Piagam Nabi Muhammad SAW, Konstitusi Tertulis Negara Yang Pertama di Dunia,* Bulan Bintang, Jakarta, 1973.

Zweigert, Konrad, *Introduction to Comparative Law,* Third Edition, Clarendon Press, Oxford, New York, 1998.

III. DISERTASI, JURNAL, MAKALAH, MAJALAH, SURATKABAR, KAMUS, ENSIKLOPEDI

a. Disertasi

Asyhar Hidayat, "Kedudukan dan Peranan Pemerintahan Asli (Desa dan Nagari) Dalam Usaha Mencapai Tujuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia", *Disertasi,* Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2005.

Bagir Manan, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945", *Disertasi,* Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990.

Dahlan Thaib, "Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)", *Disertasi,* Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2000.

Eddy Purnama, "Pemikiran Tentang Sistem Perwakilan Sebagai Implementasi Dari Prinsip Kedaulatan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945", *Disertasi,* Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2005.

Efik Yusdiansyah, "Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum", *Disertasi,* Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2007.

Hadjon, Philipus M., "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Peradilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara", *Disertasi,* Universitas Airlangga, Surabaya,1985.

Kuntana Magnar, "Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi", *Disertasi,* Program Pascasarjana Uiversitas Padjadjaran, Bandung, 2005.

Moewardi Rosodjatmiko, "Pengaturan dan Pengurusan Hutan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Disertasi,* Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006.

Rukmana Amanwinata, "Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945", *Disertasi,* Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996.

b. Jurnal

Alamsjah Ratoe Perwiranegara, "Islam and Other Religion: A Case of an Inter-Religious Life in Indonesia", dalam, *Dialog,* Nomor 4, Maret 1981, Tahun VII.

Bagir Manan, "Penelitian di Bidang hukum", *Jurnal Hukum,* Puslitbangkum UNPAD, Nomor Perdana: 1, Bandung, 1999.

----------, "Perbandingan Hukum Tata Negara: Dewan Konstitusi di Perancis dan Mahkamah Konstitusi di Republik Federasi Jerman", *Makalah,* Fakultas Hukum UNPAD, Bandung. 1995.

Rusli K. Iskandar, "Supremasi Parlemen Pasca Perubahan Keempat UUD 1945", *Syiar Madani,* Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unisba, Vol.VII No. 3, Nopember 2005.

----------, "Kedudukan dan Eksistensi Parlemen Dalam UUD 1945 Baru", *Jurnal Konstitusi,* PSKN FH-UNPAD, Vol.II, Nomor 1, Bandung, Juni 2010.

c. Makalah

Affan Gaffar, "Demokrasi Politik", "Perkembangan Demokrasi di Indonesia Sejak 1945", *Makalah Seminar,* Widyagraha, LIPI, Jakarta, 1993.

Alfian, "Pemilihan Umum dan Prospek Pertumbuhan Demokrasi Pancasila", *Makalah Seminar.*

Arif Wibowo "Partai Politik Masih Perlu Ga Sih? Mencari Akar Masalah dan Solusi Korupsi Politik", *Diskusi Politik*, PSKN-FH-UNPAD bekerjasama dengan Republika, Bandung, 18 Maret 2012.

Ateng Syafrudin, "Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah", *Pidato Pengkuhan Jabatan Guru Besar*, Fakultas Hukum UNPAR, Bandung, 1991.

Moh. Mahfud MD, "Kedaulatan dalam Perspektif Hukum", *Makalah*, Seminar Nasional Kemah Kedaulatan, Memaknai 70 Tahun Indonesia Merdeka, UII, Yogyakarta, 15 Agustus 2015.

Rusli K. Iskandar, OPOSISI: Sebuah Teori, Sistem, dan Praktik Politik Demokrasi, *Makalah Diskusi Rutin*, F.H Unisba, Desember 1998.

----------, MPR Alat Kepentingan Politik DPR, *Makalah Diskusi Rutin*, Dosen Fakultas Hukum Unisba, Bandung, 2003.

----------, "Perubahan Kelima UUD 1945, Perubahan Terakhir Oleh MPR", *Makalah Diskusi Rutin*, Dosen Fakultas Hukum Unisba, Bandung, Oktober 2005. Terakhir disampaikan kembali pada *Workshop Ketatanegaraan*, MPR bekerjasama dengan FH UNS, Solo, 26-27 Maret 2016.

Sri Soemantri, "Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945".

----------, "UUD dan Ketetapan MPR Sebagai Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat", *Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran*, Bandung, 21 Februari 1987.

----------, "UUD 1945: Kedudukan dan Artinya Dalam Kehidupan Bernegara", *Studium Generale dan Peringatan 40 Tahun Pengabdian Prof. Dr. Sri Soemantri Martosuwignjo, S.H., di Universitas Padjadjaran*, Bandung, 2001.

Usep Ranawidjaja,"Partai Politik dan Demokratisasi Indonesia, Suatu Tinjauan Sejarah."

d. Kamus

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, Edisi II, Cetakan keempat, 1995.

Fockema Andreae, *Kamus Istilah Hukum Belanda - Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1983.

Ilham Gunawan dan Frans B.S., *Kamus Politik Dalam & Luar Negeri*, Restu Agung, Jakarta, 2003.

e. Ensiklopedi

Ensiklopedi Indonesia, Jilid 4, Jilid 5, Ictiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1981.

IV. MEDIA INTERNET

http://www.cartercenter.org/news/publications/election_reports.html, diunduh, 24 April 2016.

http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/16/02/09/o2abgt254-**sistem-proporsional-terbuka-dorong-caleg-bekerja-maksimal**, diunduh, 12-02-2016.

https://www.academia.edu/18551825/**Pembaharuan_Sistem_Pemilihan_Umum_Proporsional_Terbuka_Sebuah_Pemikiran_**, diunduh, 20-02-2016.

http://www.dakwatuna.com/2014/04/08/49256/**fenomena-golput-dalam-penyelenggaraan-pemilu-di-indonesia-sebuah-korelasi-kajian-islam-terhadap-pemilu**/#axzz43OnxkDvX, diunduh, 15-03-2015.

https://rachmatdunk.wordpress.com/2013/01/12/**golput-sebagai-bentuk-partisipasi-politik-kata-siapa/**, diunduh, 15-06-2015.

http://politik.news.viva.co.id/news/read/503322-**angka-golput-menurun-di-pemilu-2014**, 20-12-2015.

http://id.wikipedia.org/wiki/**Daftar_partai_politik_di_Indonesia**, diunduh, 23-5-2014.

http://id.wikipedia.org/wiki/**Pemilihan_umum_Presiden_Amerika_Serikat_2016**, diunduh 15-06-2014.

http://id.wikipedia.org/wiki/**Pemilihan_umum_di_Indonesia**, diunduh, 10-07-2014.

http://news.metrotvnews.com/read/2014/05/14/241830/ini-daftar-perolehan-kursi-dpr-ri-tiap-parpol, diunduh, 20-07-2014.

http://nasional.kompas.com/read/2014/08/26/16591271/**Kepercayaan.Masyarakat.pada.DPR.Merosot.Partai.Ikut.Bertanggung.Jawab**, diunduh, 25-09-2014.

http://pantaupemilu.org/**pemilu-dan-demokrasi**, diunduh, 10-10-2014.

http://id.wikipedia.org/wiki/**list of United Kingdom general elections**, diunduh, 15-12-2014.

http://www.merdeka.com/politik/**ini-daftar-anggota-dpr-terseret-korupsi-10-tahun-terakhir**. html, diunduh, 15-12-2014.

http://bappenas.go.id/blog/**demokrasi-langsung-ala-swiss/**, diunduh, 12-04-2013.

http://www.merdeka.com/politik/**ini-daftar-anggota-dpr-terseret-korupsi-10-tahun-terakhir**.html, diunduh, 20-04-2013.

http://www.radioaustralia.net.au/indonesian/2013-05-02/**pemilu-malaysia-2013-paling-bersaing-sepanjang-sejarah**/1125112, diunduh, 10-07-2013

http://www.kaskus.co.id/thread/51fce2bcf8ca17de4a000001/**gara-gara-bupati-otoriter-desa-dlingo-pilkades-4-kali-kotak-kosong-menang-terus-gan/**. Diunduh, 15-08-2013.

http://www.rakyatkalbar.com/nasional/8051-**mayoritas-publik-nilai-citra-dan-kinerja-dpr-periode-2009-2014**-buruk.html, diunduh, 5-10-2013.

http://**pemiludiindonesiadenganamerikaserikat**.blogspot.com/2011/11/pemilu-di-indonesia-dengan-amerika. html, diunduh, 13-10-2013.

http://www.republika.co.id/**berita/nasional/politik**/13/10/20/muyrzo-persepsi-masyarakat-terhadap-dpr-sangat-buruk, diunduh, 13-12-2013.

http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/13/11/11/mw29dy-**survei-ui-kepercayaan-ke-dpr-terus-menurun**, diunduh 15-12-2013.

http://en.wikipedia.org/wiki/**Conference of Rulers**, diunduh, 23-01-2012.

http://**pemiludiindonesiadenganamerikaserikat**.blogspot.com/2011/11/pemilu-di-indonesia-dengan-amerika.html. diunduh, 13-02-2012.

http://id.wikipedia.org/wiki/**Pemilihan umum Presiden Amerika Serikat 2012**, diunduh 15-02-2012.

http://www2.agendaasia.org/index.php/id/artikel/berita/221-**sejarah-singkat-pemilu-di-malaysia**, diunduh, 15-2-2012.

http://tafany.wordpress.com/2009/03/23/**pemilu-demokrasi/**, diunduh, 1-3-2012.

http://politik.kompasiana.com/2012/03/06/**pra-pemilu-amerika-serikat-mengenal-sistem-politik-amerika-serikat/**, diunduh 25-03-2012.

http://**sejarah-pemilu-di-amerika**.blogspot.com/, 03-04-2012.

http://yoilah.blogspot.com/2012/04/**sejarah-berdirinya-pdip**.html, diunduh, 15-5-2012.

https://uns.ac.id/id/uns-research/**sistem-kepartaian-dan-sistem-pemilu-disharmoni**.html, diunduh, 11-12-2012.

http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42, diunduh 19-12-2012.

http://translate.google.co.id/translate?hl=id&langpair=en|id&u=http://en.wikipedia.org/wiki/**Elections in the United Kingdom**, dunduh 28-02-2011.

http://id.wikipedia.org/wiki/**Pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat Amerika Serikat 2010**, diunduh, 15 Maret 2011.

http://www.idea.int/publications/wip/upload/**CS_Malaysia**.pdf, diunduh, 24-03-2011.

http://id.wikipedia.org/wiki/**_Negara_kota**, diunduh, 22-04-2011.

http://en.wikipedia.org/wiki/**Elections in the United Kingdom**&ei=8NgdUdXlJILkrAfU3 YHwBg, diunduh 15-07-2011.

https://dezumaismam2k.wordpress.com/pendidikan/**sistem-pemilu/**, diunduh, 15-08-2011.

http://politik.kompasiana.com/2011/12/09/**kedaulatan-rakyat-dalam-pemilihan-umum-di-indonesia**-420605.html, diunduh, 15-12-2011.

http://pshk.or.id/site?q=id/content/**realisasi-prolegnas**, diunduh, 5-02-2009.

http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2008/11/**Pemilu-1999,** diunduh 15-02-2009.

http://**Islam-dan-kedaulatan-rakyat-iii,htm,** diunduh, 24-04-2009.

http://setabasri01.blogspot.com/2009/02/**pemilihan-umum.html**, diunduh, 23-05-2009.

http://tafany.wordpress.com/2009/03/23/**pemilu-demokrasi/,** diunduh 01-07-2009.

http://id.wikipedia.org/wiki/**Pemilihan_umum_Presiden_Indonesia_2009,** diunduh, 15-12-2009.

http://www.elsam.or.id/downloads/1309855684_**Penilaian_Kinerja_DPR_dan_HAM**.pdf, diunduh, 21-12-2009.

http://id.wikipedia.org/wiki/**Pemilihan_Umum_Anggota_DPR_dan_Konstituante_Indonesia_1955**, diunduh, 20-01- 2008.

http://**Islam-dan-kedaulatan-rakyat-iv,htm,** "Islam dan Kedaulatan Rakyat", diunduh, 28-02-2008.

http://id.wikipedia.org/wiki/**Daftar_orang_Indonesia,** "Daftar Orang Hilang di Indonesia", diunduh, 22-10-2008.

http://www.watchindonesia.org/7561/**sistem-pemilu-proporsional-daftar-terbuka-lebih-moderat?lang=ID**., diunduh, 15-12-2008.

http://id.wikipedia.org/wiki/**Referendum_kemerdekaan_Timor_Leste_1999,** diunduh, 15-02-2004.

http://id.wikipedia.org/wiki/**Partai_Demokrasi_Indonesia,** diunduh, 10-05-2004.

http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41, diunduh 20-08-2004.

http://id.wikipedia.org/wiki/**Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia_2004,** diunduh, 15-3-2005.

http://jakarta45.wordpress.com/2009/07/24/**sejarah-pemilu-1999/**, diunduh 15-12-2002.

http://id.wikipedia.org/wiki/**Bacharuddin_Jusuf_Habibie**, diunduh, 15-12-2002.

V. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perubahannya.
2. UUD 1945 Naskah Asli Bahan Penataran P4
3. UUD Sementara tahun 1950
4. Konstitusi RIS 1949.
5. Konstitusi Persekutuan Tanah Melayu, 1957.
6. Undang-Undang Dasar Amerika Serikat, 1787.
7. Ketetapan MPR Nomor
8. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1998, tentang Pemilihan Umum.
9. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1998, tentang Pemberian Kekuasaan Kepada Presiden untuk Melaksanakan Pengamanan Pembangunan.
10. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983, tentang Peraturan Tata Tertib MPR.
11. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983, tentang Referendum.
12. Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1983, tentang Pemilihan Umum.
13. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973, tentang Syarat dan Tata Cara Pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden.
14. Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967, tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan dari Presiden Soekarno.
15. Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966, tentang Pemilihan Umum.
16. Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963, tentang Pengangkatan Dr. Ir. Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup.
17. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, tentang Desa.
18. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah.
19. UU Nomor 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
20. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, & DPRD.
21. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
22. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.
23. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, tentang Pemilihan Umum.
24. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, tentang MD3.
25. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
26. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999, tentang Partai Politik.
27. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, tentang Pemilihan Umum.
28. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985, tentang Parpol dan Golkar.
29. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985, tentang Referendum.
30. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985, tentang Organisasi Kemasyarakatan.
31. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, tentang Desa.
32. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975, tentang Parpol dan Golkar.

33. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, tentang Pemilihan Umum anggota Badan Perwakilan Rakyat.
34. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969, tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD I dan DPRD II.
35. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964, tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.
36. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Keagrariaan.
37. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949, tentang Pemilihan Umum.
38. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948, tentang DPR dan Pemilihan Umum.
39. Penpres Nomor 2 Tahun 1960, tentang Pembentukan DPRGR.
40. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1954, tentang Menyelenggarakan Undang-Undang Pemilihan Umum.
41. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1950, tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
42. *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia*, yang disusun menurut Sistem Engelbrecht, Cetakan ke-2, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1989.
43. Keputusan Presiden Nomor 200 Tahun 1960, tentang Pembubaran Partai Masyumi.
44. Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959, tentang Dekrit Presiden.

B. DAFTAR RIWAYAT HIDUP

1.	**Nama Lengkap**	:	**RUSLI KUSTIAMAN ISKANDAR**
2.	**Tempat, tanggal Lahir**	:	Ciamis, 08 Juli 1956
3.	**Jenis Kelamin**	:	Laki-laki
4.	**A g a m a**	:	Islam
5.	**Alamat**	:	
	a. Rumah	:	Komplek Bukit Indah Residen No. B.5, Kel. Pasirkaliki, Kecamatan Cimahi Utara, Cimahi (40514)
	b. Kantor	:	FAKULTAS HUKUM UNISBA, Jalan Ranggagading Nomor 8, Bandung (40116) Tilp.(022-420.3368, 426.1046), Fax. 022.421.1506
6.	**Status Perkawinan**	:	Kawin
7.	**Nama Isteri**	:	**ARIYATI FITRI, S.H.**
8.	**Jumlah Anak**	:	

(1)	Fitriani Wulandari	(P)	berkeluarga
(2)	Aggi Gusdiniardi B.N.	(L)	bekerja
(3)	Astrid Nurulhayati	(P)	berkeluarga
(4)	Agung Saeful A'dl	(L)	bekerja
(5)	Nabiel Syaqief Rusfidibrata	(L)	pelajar
(6)	Nauval Syaqief Rusfidinata (alm.)	(L)	alm.
(7)	Nadief Asywaq Rusfidilaga	(L)	pelajar

9 **Riwayat Pendidikan** :

- Sekolah Dasar Negeri (SDN), Ciamis, Lulus tahun 1967
- Sekolah Menengah Pertama (SMPN), Ciamis, Lulus tahun 1971
- Sekolah Menengah Atas (SMAN), Bandung, Lulus tahun 1975
- Perguruan Tinggi (S1) Hukum (HTN), Unisba, Lulus tahun 1985
- Pascasarjana (S2) Hukum (HTN), UNPAD, Lulus tahun 1993
- Pascasarjana Program Doktor (S3) Ilmu Hukum UII, Lulus tahun 2016

10. **Riwayat Pekerjaan** :

- 1977-1985 Asisten Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unisba
- 1985 – sekarang, dosen tetap Yayasan Pendidikan Islam, Unisba
- 1998 – 2000, dosen tidak tetap UNTIRTA Serang
- 1998 – 2008, dosen tetap Program Pascasarjana Unisba
- 1992 – 1994, Sekretaris LPPKID Unisba
- 1994 – 1995, Kepala Bagian Kepegawaian Unisba
- 1996 – 2000, Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Unisba
- 2000 – 2002, Sekretaris Program Pascasarjana Unisba

11. **Kegiatan Ilmiah** :

- Penataran Tenaga Peneliti, Unisba Tahun 1987.
- Penataran Pengabdian Kepada Masyarakat, Unisba Tahun 1989
- Pembicara dalam Seminar Intern dan ekstern (Nasional)
- Pesrta dalam berbagai Seminar Nasional dan Internasional

12. **Karya Ilmiah** :

- Kedudukan, tugas, dan Pertanggungjawaban Wakil Presiden Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945, ***Tesis***, 1993.
- Mekanisme Pertanggungjawaban Wakil Preesiden Berdasarkan UUD 1945, **Skripsi**, 1985.
- Tentang dan Sekitar Status UUD 1945 yang Berlaku Sekarang, ***Makalah Seminar Intern***, 1988.
- Kemungkinan Mahkamah Agung Menguji Secara Material Ketetapan MPR Berdasarkan UUD 1945, ***Makalah Seminar Intern***, 1989.
- **OPOSISI** : Sebuah Teori, Sistem, dan Praktik Politik Demokratis, ***Makalah Seminar Intern***, 1990.
- Upaya Memelihara Keutuhan Suatu Kaidah Hukum, ***Makalah Seminar Ekstern,*** **SESKOAD**, Bandung, 1995.
- Dasar-dasar Hak Asasi Manusia Dalam UUD 1945, ***Makalah Diskusi Intern,*** PUSKAJI Unisba, 1998.
- Prinsip Pemerintahan Dalam Islam, ***Makalah Diskusi Intern,*** PUSKAJI Unisba, 1998.
- Demokrasi dan Hak Asasi Manusia, ***Makalah Seminar Intern***, PUSKAJI, Unisba, 1998.
- Penegakkan Hak Asasi Manusia Dalam Membangun Masyarakat Madani, **Makalah LKTI Intern**, ***Majalah Mimbar***, 1999.
- Koalisi dan Oposisi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUD 1945, Tulisan Kontemporer, ***Majalah Madani***, Vol. II, Juni 1999.
- Pro Kontra Pencabutan Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966, ***Makalah Seminar Nasional***, Bandung, 2000.
- Sidang Umum MPR Yang Diperluas, **Tulisan Kontemporer**, ***Pikiran Rakyat***, 6 Mei 2000.
- Interpelasi Lebih Tepat oleh MPR, **Tulisan Kontemporer,** ***Pikiran Rakyat***, 14 Juli 2000.
- Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Barat, ***Makalah Diskusi Intern***, PUSKAJI Unisba, 21 Juni 2000.
- *"Contempt of Justice"*, ***Tulisan Kontemporer***, Pikiran Rakyat, 22 Juli 2000.
- Hak Angket dan Pemberdayaan DPR, ***Tulisan Kontemporer***, 27 September 2000.
- UU PILPRES, Hukum Semantik, ***Tulisan Kontemporer***, **Pikiran Rakyat**, 2000.
- Pembaharuan UUD 1945 Sepenuhnya Wewenang MPR, ***Tulisan Kontemporer,*** **Pikiran Rakyat**, 30 Januari 2001.
- Koalisi Permanen, ***Tulisan Kontemporer***, **Pikiran Rakyat**, 27 Pebruari 2001.
- Kompromi Politik, ***Tulisan Kontemporer***, **Pikiran Rakyat**, 3 April 2001.
- Teori Kritis Juergen Habermas, ***Makalah***, 30 Nopember 2002.
- Polemik Dasar Negara Islam (Pemikiran Politik Soekarno dan Mohammad Natsir), **Tulisan Kontemporer**, ***Majalah Madani***, Vol. V, Juli 2003.
- Konsep Bank Syariah Dalam Perspektif Perbankan Konvensional, ***Makalah***, 26 Juli 2003.
- Kontribusi Bank Syariah Dalam Pembangunan Ekonomi Bangsa, ***Makalah***, 20 Agustus 2003.
- Beberapa Catatan Teknis Untuk Komisi Konstitusi Dalam Rangka Penyempurnaan Perubahan UUD 1945, ***Makalah***, 24 Oktober 2003.
- Masa Depan MPR Pasca Perubahan Keempat UUD 1945, Jurnal Konstitusi Universitas Nusacendana, November 2012.
- Perubahan Kelima UUD 1945, Perubahan Terakhir oleh MPR, *Workshop Ketatanegaraan*, UNS-MPR, Solo, 11 April 2016.
- MPR Alat Legalitas Kepentingan Politik DPR, *Workshop Ketatanegaraan*, UNS-MPR, Solo, 11 April 2016.
- Kaitan GBHN dengan Pembangunan Daera, *Workshop Ketatanegaraan*, FH Unpad-MPR, Bandung, 28-29 Mei 2016.