

**DISERTASI**

**PENGISIAN JABATAN LEMBAGA KEPRESIDENAN  
BERBASIS DEMOKRASI PANCASILA BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA TAHUN 1945**

***OCCUPYING POSITION OF PRESIDENTIAL INSTITUTION  
BASED ON PANCASILA DEMOCRACY BY 1945  
CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF INDONESIA***



Oleh :

**Wishnu Dewanto**  
201702026125

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS JAYABAYA  
JAKARTA  
2021**

**Lembar Persetujuan Tim Promotor**

**PENGISIAN JABATAN LEMBAGA KEPRESIDENAN  
BERBASIS DEMOKRASI PANCASILA BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA TAHUN 1945**

***OCCUPYING POSITION OF PRESIDENTIAL INSTITUTION  
BASED ON PANCASILA DEMOCRACY BY 1945  
CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF INDONESIA***

**Disusun Oleh :**

**Wishnu Dewanto  
201702026125**

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian Guna Memperoleh  
Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum Pada Program Doktor Ilmu Hukum di  
Program Pascasarjana Universitas Jayabaya  
Telah disetujui Untuk : Ujian Terbuka

Oleh Tim Promotor

**Prof. Dr. H. Abdul Manan, SH., S.IP, M.Hum  
Promotor**

**Dr. Atma Suganda, SH., M.Hum.  
Ko-Promotor I**

**Dr. Ramlani Lina S, SH., MH, MM  
Ko-Promotor II**

**Lembar Persetujuan**

**PENGISIAN JABATAN LEMBAGA KEPRESIDENAN  
BERBASIS DEMOKRASI PANCASILA BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA TAHUN 1945**

***OCCUPYING POSITION OF PRESIDENTIAL INSTITUTION  
BASED ON PANCASILA DEMOCRACY BY 1945  
CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF INDONESIA***

**Disusun Oleh:**

**Wishnu Dewanto  
201702026125**

Telah disetujui Untuk melaksanakan : Ujian Terbuka  
Pada tanggal : .....

**KETUA PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM**

**Prof. Dr. H. Fauzie Yusuf Hasibuan, SH., MH**

**PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN  
PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
PASCASARJANA UNIVERSITAS JAYABAYA**

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Karya tulis disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Magister atau Doktor, baik di Universitas Jayabaya maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor dan para Penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pusaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidak benaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Jakarta, 18 Februari 2021  
Yang membuat pernyataan,

**Wishnu Dewanto**  
**201702026125**

## ABSTRAK

Judul Disertasi : Pengisian Jabatan Lembaga Kepresidenan Berbasis Demokrasi Pancasila Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kata Kunci : Pengisian Jabatan, Lembaga Kepresidenan, Demokrasi Pancasila

Demokrasi Pancasila sebagai asas Hukum Tata Negara Indonesia, baik makna dan rumusnya, maupun pengejawantahan dalam pengisian jabatan lembaga kepresidenan masih menyimpan fenomena. Demokrasi Pancasila diterima secara umum oleh komponen bangsa, akan tetapi dalam perspektif politik praktis ada keraguan dan traumatik untuk mengakuinya. Dalam konteks pemilihan presiden langsung terjadi penurunan atau penegasian, yaitu bahwa pemilihan presiden langsung tidak sesuai dengan demokrasi Pancasila dan bertentangan dengan sila ke - 4 Pancasila, yang juga dipandang sebagai hanya satu-satunya cara dalam menentukan presiden dan wakil presiden. Disertasi ini membahas rumusan masalah "bagaimana makna dan rumusan demokrasi Pancasila sebagai asas Hukum Tata Negara Indonesia?" dan "bagaimana pengisian jabatan lembaga kepresidenan dalam kerangka UUD NRI Tahun 1945 sebagai pengejawantahan demokrasi Pancasila?"

Metode penelitian yang digunakan termasuk tipologi penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berbasis pada bahan hukum baik primer, sekunder, maupun bahan hukum tersier, dengan metode pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Pembahasan bersifat analitis-deskriptif-kualitatif serta yuridis-normatif.

Hasil penelitian, kesimpulan: (1) demokrasi Pancasila mempunyai makna formil dan materil sebagai demokrasi khas Indonesia yang ditopang oleh nilai-nilai baik sosial, budaya, atau tradisi bangsa. Rumusan demokrasi Pancasila berintikan cara pengambilan keputusan dengan unsur musyawarah-mufakat dalam perwakilan dan unsur dengan suara terbanyak. (2) dalam perspektif Hukum Tata Negara, terminologi "pengisian jabatan lembaga kepresidenan" merupakan konsep yang tepat dibandingkan "pemilihan presiden langsung". Menurut UUD NRI Tahun 1945, pengertian pemilihan presiden langsung merupakan bagian dari pengertian pengisian jabatan lembaga kepresidenan mengacu pada Pasal 6A, Pasal 7B dan Pasal 8. Pengisian jabatan lembaga kepresidenan menunjukkan pengejawantahan demokrasi Pancasila. Saran: (1) perlu kemauan politik (*political will*) untuk meneguhkan demokrasi Pancasila sebagai paradigma nasional yang diikuti dengan penataan atau pembentukan instrumen hukum. Perlu perubahan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 dengan menyisipkan norma pengaturan demokrasi Pancasila, dan MPR harus menerbitkan keputusan yang bersifat pengaturan sebagai pedoman pelaksanaan demokrasi Pancasila. (2) perlu pengaturan tentang pengisian jabatan lembaga kepresidenan dalam suatu undang-undang yang integratif dan komprehensif meliputi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dan pemilihan tidak langsung oleh MPR. Presiden dan DPR harus mengubah dan membuat undang-undang baru. Secara khusus, materi muatan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung (eksekutif) dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, harus dipisahkan dengan aturan pemilihan legislatif. Konstruksi dan susunan norma pada Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 harus diubah dengan cara menukar posisi ayat (2) menjadi ayat (1), karena pengisian jabatan lembaga kepresidenan secara langsung oleh rakyat dimulai dengan proses internal partai politik atau gabungan partai politik dalam mengusung atau mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

## **ABSTRACT**

*Title of Dissertation: Occupying Position of Presidential Institution Based on Pancasila Democracy By 1945 Constitution of The Republic of Indonesia*

*Keywords : Occupying Position, Presidential Institution, Pancasila Democracy*

*Pancasila Democracy as Constitution of Law of Indonesia Republic of its values in occupying Presidential Institution still holds phenomena. Pancasila Democracy generally acceptable as country's components, but in practical political perspective consist of doubt and traumatic of confirming it. In context of Presidential Election cause downgrade and negation, that justify Presidential Election is not alligns with Pancasila Democracy and contradicts with 4th item of Pancasila, also Presidential Election commonly seen as the only way to determine President and Vice President. The Dissertation studys "How is Pancasila Democracy's meaning and formula as Indonesia Republic Law of Constitution? And "How is occupying presidential institution based on 1945 Constitution of the Republic of Indonesia as applying Pancasila Democracy?"*

*The research method used is normative law research. The source based on primary, secondary, and tertiary law material. The approach used in this study is constitutional law and conceptual. The method used analytical-descriptive, analytical-qualitative, and analytical-judicature.*

*Researcher found: (1) Pancasila Democracy has formals and material meaning as democracy of Indonesia which supported by social and traditional values. Democracy Formula conclude how decision making with representative values and majority votes. (2) In perspective of Constitution of Law, the term "occupying presidential institution" is a proper concept compare to "direct presidential election". According to 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, direct presidential election is a part of occupying presidential institution based on article 6A, 7B, and article 8. Occupying presidential institution shows applying Pancasila democracy. Suggestions: (1) Its necessary to have political will to apply Pancasila democracy as national paradigm that arranging law instrument. Article 37 of Law of Constitution Indonesia Republic of 1945 need necessary change by inserting set Pancasila democracy norm, and legislative must make a decision that follows law as guidelines Pancasila democracy. (2) A need of arrangement about occupying presidential institution in an integrative and comprehensive that include direct Presidential and vice President election and indirect election by legislatives representation. The president and legislative representation have to unit to make a necessary change of new articles in the constitution. Exclusively article 7 Year 2017 about Presidential election must be removed with legislatives election. Construction and norm structure at article 6A Law of Constitution Indonesia Republic of 1945 has to change by swapping verse (2) become (1), because occupying presidential institution based on election by the people begin with internal process in political party or a group of political parties on suggesting president and vice president candidates.*

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT-Tuhan Yang Maha Esa, yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian dalam penulisan disertasi ini, dengan judul “Pengisian Jabatan Lembaga Kepresidenan Berbasis Demokrasi Pancasila Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan disertasi ini, masih jauh dari sempurna, dan tidak dapat terlaksana tanpa adanya bantuan dan arahan, serta sumbangan pemikiran, maupun saran dari berbagai pihak, oleh karena itu ucapan terima kasih yang sangat dalam disampaikan kepada yang terhormat Bapak Prof. Dr. H. Abdul Manan, SH., S.IP, M.Hum, selaku Promotor, dan Bapak Dr. Atma Suganda, SH., M.Hum, selaku Ko-Promotor I, serta Ibu Dr. Ramlani Lina S, SH., MH, MM, selaku Ko-Promotor II yang telah banyak meluangkan waktu dan bimbingan, serta masukan yang sangat berarti bagi penulis.

Dalam kesempatan ini penulis juga menyayakikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada para guru besar, dosen dan staf akademis Universitas Jaya Baya, dan semua pihak, yaitu :

1. Prof. Dr. Yuyun Moeslim Tahir, SH, selaku Ketua Yayasan Perguruan Tinggi Jayabaya Jakarta;
2. Prof. H. Amir Santoso, M.Soc., Sc., Ph.D, selaku Rektor Universitas Jayabaya;
3. Prof. Dr. Letjen (Pur) TNI Syarifudin Tippe, M.Si. (Alm.), selaku Direktur Pascasarjana
4. Prof. Dr. H. Fauzie Yusuf Hasibuan, SH., MH., selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum;
5. Dr. Maryono, SH., MH., CN., selaku Sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum;
6. Dr. Ismail, SH., MH., selaku anggota tim penguji;
7. Seluruh dosen dan staff akademis Program Doktor Ilmu Hukum, yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu;

8. Teriring doa untuk kedua orang tua almarhum Ayahanda Bapak H. Gatot Kasan Harsono dan almarhumah Ibunda Hartati Harsono dan Keluarga Besar Harsono, yang selalu memberikan bimbingan, perhatian, dan kasih sayang.
9. Bapak Jenderal (Purn) TNI Dr. H. Wiranto, S.H., S.I.P., M.M. Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan Republik Indonesia (Periode 2016-2019), Ketua Dewan Pertimbangan Presiden Republik Indonesia (Periode 2019-2024)
10. Ir. H. Budi Karya Sumadi, Menteri Perhubungan Republik Indonesia (Periode 2019-2024)
11. Dr. Ahmad Basarah, Wakil Ketua MPR RI (Periode 2019-2024)
12. Dr. Sufmi Dasco Ahmad, SH., MH., Wakil Ketua DPR RI (2019-2024)
13. Dr. H.R. Agung Laksono, Anggota Dewan Pertimbangan Presiden Republik Indonesia (Periode 2019-2024)
14. Prof. Dr. Yuddy Chrisnandi, Dubes Ukraina, Georgia, dan Armenia
15. Dr. Fadil Zumhana, SH., MH., Jaksa Agung Muda Pidana Umum
16. Jhoni Ginting, S.H., M.H., Direktorat Jenderal Imigrasi
17. Mayjen. TNI Rudi Rudianto, Deputy Bidang Koordinasi Pertahanan Negara Kemenko Polhukam Republik Indonesia
18. Arief Moekiyat, Deputy Kesatuan Bangsa Kemenko Polhukam Republik Indonesia
19. Mayjen. Dr. Agus Dhani, MD., SH., M.Hum, Kepala Pengadilan Militer Utama TNI
20. Mayjen. TNI Jeffry A. Rahawarin, Kasespri Kemenko Polhukam Republik Indonesia
21. Brigjen. Pol. Unggul Sedyantoro, Sekretaris Deputy Kamtibnas Kemenko Polhukam
22. Rusli Baco Daen Palabbi, Wakil Gubernur Sulawesi Tengah (Periode 2016-2021)
23. Benny Laos, Bupati Morotai (Periode 2017-2022)
24. H. Indra Harsono, SE., Ketua Umum Yayasan Masjid Cut Meutia
25. Keluarga Besar PB. Masyarakat Cinta Masjid Indonesia



26. Keluarga Besar Eksponen Pemuda Hanura
27. Istriku tercinta Hj. Rulia Aryanti, SE. beserta kedua anak-anakku yang sholeh Muhammad Ridho Dafiutomo, juga Muhammad Daffa Radhia, yang selalu Mendoakan dan mendampingi, serta mendukung, sebagai kekuatan dan motivasi penulis dalam menyelesaikan disertasi ini.
28. Saudara-saudara semua keluarga besar penulis, yang selalu memberikan semangat dan dorongan kepada penulis dalam menyelesaikan Disertasi ini; dan
29. Semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, yang sudah memberikan masukaan-masukan bagi penulis disertasi ini.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya, semoga kebaikan yang telah diberikan pada penulis, akan mendapat rahmat dan balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT.

Jakarta, 18 Februari 2021

Penulis,

**Wishnu Dewanto**

201702026125

## DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL .....	i
LEMBAR PERSETUJUAN PROMOTOR .....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN .....	iv
ABSTRAK .....	v
<i>ABSTRACT</i> .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI.....	x
BAB I : PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	18
C. Tujuan Penelitian .....	18
D. Kegunaan Penelitian .....	19
E. Kerangka Pemikiran.....	20
F. Metode Penelitian .....	40
BAB II : DEMOKRASI, NEGARA BERDASARKAN ATAS HUKUM, DAN PENGISIAN JABATAN .....	52
A. Teori Demokrasi Secara Umum .....	52
B. Konsep Negara Berdasarkan Atas Hukum.....	75
C. Mekanisme Pengisian Jabatan Negara .....	90
1. Teori Mekanisme Umum.....	93
2. Mekanisme Melalui Pemilihan Umum.....	98
BAB III: LEMBAGA KEPRESIDENAN INDONESIA, PANCASILA SEBAGAI DASAR KETATANEGARAAN, DAN PRAKTIK DEMOKRASI INDONESIA .....	125

A. Konstruksi Pengaturan Lembaga Kepresidenan Indonesia.....	125
B. Histori Pengisian Jabatan Lembaga Kepresidenan .....	134
C. Pancasila Sebagai Dasar Ketatanegaraan .....	138
D. Praktik Demokrasi di Indonesia .....	183
BAB IV : DEMOKRASI PANCASILA DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PENGISIAN JABATAN LEMBAGA KEPRESIDENAN .....	215
A. Makna dan Rumusan Demokrasi Pancasila Sebagai Asas Hukum Tata Negara Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....	215
B. Pengisian Jabatan Lembaga Kepresidenan Dalam Kerangka Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Pengejawantahan Demokrasi Pancasila.....	260
BAB V : KESIMPULAN.....	305
A. Kesimpulan .....	305
B. Saran .....	308

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

**LEMBAR PERSETUJUAN**

**PENGISIAN JABATAN LEMBAGA KEPRESIDENAN BERBASIS  
DEMOKRASI PANCASILA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG  
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

***OCCUPYING POSITION OF PRESIDENTIAL INSTITUTION BASED ON  
PRINCIPLE OF THE 1945 REPUBLIC INDONESIA CONSTITUTION***

**Disusun Oleh:**

**Wishnu Dewanto  
201702026125**

Telah disetujui Untuk melaksanakan : Ujian Terbuka  
Pada tanggal : .....

**KETUA PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM**

**Prof. Dr. H. Fauzie Yusuf Hasibuan, SH., MH**

**Lembar Persetujuan Tim Promotor**

**PENGISIAN JABATAN LEMBAGA KEPRESIDENAN BERBASIS  
DEMOKRASI PANCASILA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG  
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

***OCCUPYING POSITION OF PRESIDENTIAL INSTITUTION BASED ON  
PRINCIPLE OF THE 1945 REPUBLIC INDONESIA CONSTITUTION***

**Disusun Oleh :  
Wishnu Dewanto  
201702026125**

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian Guna Memperoleh  
Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum Pada Program Doktor Ilmu Hukum di  
Program Pascasarjana Universitas Jayabaya  
Telah disetujui Untuk : Ujian Terbuka

Oleh Tim Promotor

**Prof. Dr. H. Abdul Manan, SH., S.IP, M.Hum**  
Promotor

**Dr. Atma Suganda, SH., M.Hum**  
Ko-Promotor I

**Dr. Ramlani Lina S, SH., MH, MM**  
Ko-Promotor II

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dalam satu fase tertentu studi hukum tata negara Indonesia selama hampir 4 (empat) dekade, yaitu sejak 5 Juli 1959<sup>1</sup> sampai 21 Mei 1998<sup>2</sup> merupakan studi yang minim dengan kajian dan program studi hukum tata negara merupakan jurusan yang "kering".<sup>3</sup> Tapi kemudian menjadi kajian yang semarak sejak reformasi politik dan ketatanegaraan Indonesia baru. Studi hukum tata negara mengalami perkembangan pesat sejalan dengan proses demokratisasi Indonesia yang ditandai oleh perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 Tahun 1999-2002.<sup>4</sup> Segala aliran pemikiran dapat disampaikan, bahkan aliran atau model ketatanegaraan yang secara resmi telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan juga dapat didiskusikan dan dikaji kembali secara terbuka dan objektif. Sejak terjadi reformasi studi mengenai konstitusi dan hukum tata negara berkembang

---

<sup>1</sup>Dekret Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 yang dimuat dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959, tertanggal 5 Juli 1959, diakui sebagai awal dijalankannya pemerintahan Orde Lama.

<sup>2</sup>Peristiwa Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan Presiden Republik Indonesia yang kemudian sesuai dengan ketentuan Pasal 8 UUD 1945 sebelum perubahan, posisi jabatan Presiden diisi oleh Wakil Presiden B.J. Habibie.

<sup>3</sup>Sri Soemantri Martosoewignjo, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2015, hlm. 3

<sup>4</sup>Ismail Suny dalam Pengantar Jimly Asshidiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Pengetahuan Kelompok Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. Xiii.

pesat, jurusan hukum tata negara atau program studi hukum konstitusi di berbagai tempat yang semula kurang diminati menjadi kebanjiran peminat.<sup>5</sup>

Ranah hukum tata negara merupakan salah satu cabang hukum yang mempunyai hubungan kuat dengan cabang politik, mengingat objek ilmu hukum tata negara dengan ilmu politik relatif sama. Hukum tata negara (*Staatsrecht*) mengandung 2 (dua) arti, yaitu sebagai ilmu Hukum Tata Negara (*staatsrechtswetenschap*) dan sebagai Hukum Tata Negara positif (*positief staatsrecht*). Secara umum objek kajian hukum tata negara mencakup materi-materi yang berkenaan dengan kekuasaan, antara lain jabatan Presiden dan Wakil Presiden, jabatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang distrukturkan atau diatur dalam hukum positif tata negara.<sup>6</sup> Momentum reformasi ketatanegaraan yang membawa kemajuan yang luar biasa dalam konteks hubungan antara hukum tata negara dengan politik, membutuhkan keberanian dan sikap kritis dalam kajian berbagai aspek hukum tata negara.

Dalam pakem kajian hukum tata negara konvensional terdapat ruang lingkup yang relatif tidak berbeda yang dikemukakan oleh tokoh-tokoh pemikir hukum ketatanegaraan. Wade and Philip sebagaimana disinggung oleh beberapa penulis mempunyai konsistensi tersendiri dalam melihat cakupan bidang hukum tata negara.<sup>7</sup> Dalam rentang waktu lebih dari 20 (dua puluh) tahun, yaitu antara Tahun 1939 dan

---

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD, Pengantar dalam Abdul Latif, dkk., Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. Vii.

<sup>6</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, op.cit., hlm. 4-5.

<sup>7</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 26.

Tahun 1960, menjelaskan terdapat objek atau aspek kajian hukum tata negara yang tetap sama. Hukum tata negara mengatur alat kelengkapan negara, tugas dan wewenangnya, serta mekanisme penentuan jabatan dan hubungan antar organ negara.<sup>8</sup> Keberadaan lembaga-lembaga negara, struktur, cara pengisian jabatannya, tugas dan wewenangnya, serta hubungan antar lembaga-lembaga negara merupakan aspek penting dalam hukum tata negara.

Sistematika materi kajian hukum tata negara menurut Logemann merupakan salah satu pemikiran yang paling populer karena banyak dirujuk dan dikembangkan oleh dominan ahli hukum ketatanegaraan. Pokok pikirannya menjelaskan bahwa hukum tata negara dalam arti sempit meliputi jabatan-jabatan yang terdapat dalam negara, orang yang menduduki jabatannya, cara-cara mengisi atau menentukan jabatannya, lingkup yang menjadi tugas, wewenang, hubungan satu jabatan dengan jabatan yang lain, serta batas-batas dalam menjalankan tugas dan wewenang jabatan.<sup>9</sup> Rumusan tersebut menunjukkan dimensi yang cukup luas, bukan hanya menyangkut struktur, kedudukan, kelengkapan tugas dan wewenang, melainkan juga berkenaan dengan prosedur dan mekanisme penentuan atau pengisian masing-masing jabatan negara. Dengan demikian, mengacu pada pola pemikiran sistematika dan ruang lingkup materi-materi hukum tata negara, cukup banyak bidang-bidang kajian yang dapat dikembangkan.

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 18.

<sup>9</sup> Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 14; Sri Soemantri Martosoewignjo, *op.cit.*, hlm. 84; Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 15-16; Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 25.



Diantara organ atau lembaga negara yang terpenting dari yang penting adalah mengenai kelembagaan kepresidenan berikut cara pengisian lingkungan jabatannya. Di Indonesia penggunaan istilah lembaga kepresidenan dengan lingkungan jabatannya lebih tepat daripada kata lembaga Presiden, karena pengertiannya mencakup Presiden<sup>10</sup>, Wakil Presiden<sup>11</sup> dan menteri-menteri<sup>12</sup> serta perangkat pembantu presiden lainnya yang tergabung dalam kabinet. Walaupun penggunaan kata presiden dalam UUD 1945 untuk menunjukkan pejabat, akan tetapi karena presiden adalah pemangku jabatan kepresidenan, maka sekaligus mengandung arti menunjukkan lingkungan jabatan kepresidenan. Berbeda dengan terminologi yang terdapat dalam khazanah hukum ketatanegaraan dalam bahasa Inggris, dalam bahasa Indonesia kata “presiden” dipergunakan dalam dua arti, yaitu pejabat dan lingkungan jabatan untuk lembaga kepresidenan dalam negara republik Indonesia. Dalam bahasa Inggris, seperti di Amerika Serikat, digunakan istilah “*presidency*” untuk lingkungan jabatan dan istilah “*president*” untuk pejabat.<sup>13</sup>

Keberadaan lembaga kepresidenan sebagai lembaga atau organ negara terpenting dari kelompok lembaga negara utama, menjadi alasan kuat untuk pengembangan pemikiran dan penelitian lebih lanjut. Lebih-lebih dalam fase

---

<sup>10</sup> Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

<sup>11</sup> Pasal 4 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945: Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

<sup>12</sup> Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945: ayat (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, ayat (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, ayat (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

<sup>13</sup> Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 1.

demokrasi Indonesia mutakhir setelah reformasi menjelang memasuki abad XXI, dalam hal mana terjadi diversifikasi aspek dan dimensi dalam cabang atau bidang hukum tata negara, semestinya banyak penelitian dan kajian tentang lembaga kepresidenan. Bahkan topik kajian tentang lembaga kepresidenan idealnya dikembangkan secara khusus dan tersendiri, disamping topik lain tentang lembaga perwakilan, pemilihan umum dan partai politik, pemerintahan daerah, hak asasi manusia, dan lain sebagainya.<sup>14</sup>

Secara khusus berkenaan dengan objek kajian tentang cara-cara pengisian jabatan lembaga kepresidenan mempunyai landasan pemikiran yang cukup kuat. Maurice Duverger, dalam membahas teori umum tentang tata negara, menempatkan masalah cara pengisian jabatan kenegaraan secara umum, yaitu bagaimana menentukan orang-orang "*pangreh*" (pejabat, pemegang "*reh*" yang memerintah), pada prioritas pertama.<sup>15</sup> Pangreh yang utama dalam ketatanegaraan, termasuk hukum tata negara adalah lembaga kepresidenan. Hal ini menandakan demikian pentingnya pembahasan tentang mekanisme atau cara mengisi jabatan lembaga kepresidenan. Oleh karena itu, penelitian dan pengkajian terhadap lembaga kepresidenan merupakan objek yang mendasar dan terbuka lebar untuk dilakukan.

Sejauh ini, wacana yang relatif berkembang adalah terhadap konsep atau topik pemilihan presiden secara langsung, sebagai model dan cara yang berbeda dengan sebelumnya, dalam hal menentukan dan mengisi jabatan lembaga kepresidenan.

---

<sup>14</sup>Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 3.

<sup>15</sup>Maurice Duverger, *Teori dan Praktek Tata Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1997, hlm. 5.

Tema pemilihan presiden langsung seolah merupakan top topik yang menjadi titik orientasi berbagai kalangan dalam bermacam forum. Padahal pemilihan presiden langsung berdimensi dan bersifat sempit karena hanya merupakan setengah bagian dari konsepsi pengisian jabatan lembaga kepresidenan. Secara eksplisit dan tersurat perihal pemilihan presiden langsung muncul dalam rumusan "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat".<sup>16</sup> Hal ini hanya berkenaan dengan salah satu tahapan proses penentuan atau pengisian jabatan lembaga kepresidenan, yaitu tahap pemungutan suara. Konstruksi pengaturan dalam konstitusi terkait dengan pengisian jabatan lembaga kepresidenan ditentukan dalam beberapa pasal<sup>17</sup> yang saling berhubungan dan menunjukkan suatu rangkaian tahap kegiatan yang tidak dapat dilepaskan satu dengan yang lainnya.

Pemilihan presiden langsung merupakan salah satu produk amendemen konstitusi<sup>18</sup> yang dipandang sebagai bukti konkrit demokrasi pada level yang juga dianggap paling tepat. Dalam konteks ini lahir pemahaman umum bahwa prinsip demokrasi sudah diikuti dengan benar dan ditempatkan sebagai landasan pokok kehidupan kenegaraan. Amendemen konstitusi dianggap telah berhasil mengukuhkan dianutnya demokrasi dan konstitusi hasil perubahan diharapkan dapat menjadi dasar konstitusional bagi penegakan demokrasi. Pemilihan presiden langsung merupakan salah satu jenis atau pengertian khusus dari pemilihan umum (Pemilu). Fokus

---

<sup>16</sup>Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

<sup>17</sup>Keterkaitan antara Pasal 3 ayat (3), Pasal 7A, Pasal 7B, dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

<sup>18</sup>Kesepakatan dan keputusan tentang pemilihan presiden langsung menjadi materi muatan konstitusi terjadi pada perubahan ketiga Tahun 2001.

perhatian publik terhadap pemilihan umum secara umum, acapkali tidak melihat perbedaan secara spesifik antara pemilihan presiden langsung dengan pemilihan umum. Dalam pandangan kebanyakan, pemilihan presiden langsung cenderung dipahami identik atau sama dengan pemilihan umum.

Menurut perspektif filosofi dan teori kenegaraan umum, pemilihan umum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan demokrasi. Hampir semua sarjana ilmu kenegaraan seperti Carter and Herz (1982), Henry B. Mayo (1982), Robert A. Dahl (1985), Ranney (1990), dan Sundhaussen (1992),<sup>19</sup> sepakat bahwa pemilihan umum merupakan satu kriteria penting untuk mengukur kadar demokrasi sebuah negara. Tolok ukur dan kadar demokrasi dalam sebuah negara atau pemerintahan, antara lain dilihat dan ditentukan oleh ada tidaknya pemilu yang absah melahirkan pemerintahan. Dalam definisi-definisi, pengertian, dan diskursus demokrasi modern yang dikembangkan dalam perkembangan pengetahuan modern, suatu pemilu ditempatkan sebagai parameter demokrasi.<sup>20</sup>

Pemilihan umum merupakan pranata kenegaraan yang memungkinkan terbentuknya suatu pemerintahan perwakilan, yang merupakan gambaran ideal dan maksimal bagi pemerintahan demokrasi di zaman modern.<sup>21</sup> Secara sederhana pengertian konkrit demokrasi tidak lain adalah suatu sistem bernegara dalam hal

---

<sup>19</sup>Eep Saefulloh Fatah, *Pemilu dan Demokratisasi: Evaluasi Terhadap Pemilu-pemilu Orde Baru*, dalam Seri Penerbitan Studi Politik: *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, Mizan Pustaka & Laboratorium Ilmu Politik FISIP UI, Jakarta, 1997, hlm. 14.

<sup>20</sup>Eep Saefulloh Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 10.

<sup>21</sup>Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 33.

mana pembuat keputusan kolektif tertinggi dalam sistem negara itu dipilih atau ditentukan melalui pemilu yang adil, jujur, dan berkala.<sup>22</sup> Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara berarti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termaksud dalam kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>23</sup> Hubungan antara pemilu dengan demokrasi adalah selain berkaitan dengan kebutuhan akan adanya pemerintahan yang absah kekuasaannya, tetapi juga yang terpenting pemilu sebagai sarana bagi rakyat untuk mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan mereka dalam kehidupan bersama.<sup>24</sup> Dalam rumusan yang diakui oleh masyarakat internasional untuk melihat praktek demokrasi di banyak negara, *Freedom House* menegaskan pemilihan umum yang jujur dan adil sebagai indeks pokok pertama demokrasi.<sup>25</sup>

Hasil studi *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO)* dengan melibatkan lebih 100 (seratus) sarjana dari negara-negara maju Barat dan Timur pada awal tahun 1950-an, menyebutkan bahwa hampir semua negara di dunia telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental dan demokrasi dilaksanakan dengan cara-cara yang berbeda. Demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah berjalan dalam rute yang berbeda-beda,

---

<sup>22</sup>Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995, hlm. 41.

<sup>23</sup>Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Rajawali Press, Jakarta, 1983, hlm. 207

<sup>24</sup>Syamsuddin Haris, *Struktur Proses dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Yayasan Obor Indonesia & PPW-LIPI, Jakarta, 1998, hlm. 7.

<sup>25</sup>Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilihan Umum*, Perludem, Jakarta, 2007, hlm. 1.

sehingga menimbulkan implikasi yang berbeda pula pada tiap-tiap negara.<sup>26</sup> Walaupun pada masa awal penciptaannya istilah demokrasi memiliki konotasi yang buruk, namun harus diakui pada masa sekarang istilah demokrasi telah menjadi bahasa umum yang menunjuk pada pengertian sistem negara yang ideal dimana-mana.<sup>27</sup> Demokrasi merupakan teori utama pengelompokkan pemerintahan yang dari sudut hukum dilihat berdasarkan perbedaan diantara pola-pola dasar konstitusi. Demokrasi berkaitan dengan teori bentuk-bentuk pemerintahan atau negara menurut konstitusi yang berbeda-beda yang pada dasarnya ada bentuk, yaitu monarki dan republik. Secara teori menurut Hans Kelsen, dibedakan antara monarki, aristokrasi, dan demokrasi, sejak pemikiran kuno sampai pemikiran modern.<sup>28</sup>

Fenomena demokrasi dapat dibedakan antara gagasan atau idealita tentang demokrasi yang bersifat filosofis (demokrasi normatif) atau demokrasi sebagai esesensi dan pelaksanaannya di lapangan (demokrasi empirik) atau demokrasi sebagai kinerja. Dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi sebagai “*das sollen*” dan demokrasi sebagai “*das sein*”.<sup>29</sup> Konsepsi demokrasi mengandung dimensi sebagai paham, ajaran, atau ideologi pada satu sisi, sedangkan pada sisi lain

---

<sup>26</sup>Amin Rais, Pengantar dalam Misbah Zulfa Elizabet, dkk., Proses Suksesi Politik, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1995, hlm. 1

<sup>27</sup>Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006, hlm. 140.

<sup>28</sup>Hans Kelsen, General Theory of Law and State, terjemahan oleh Somardi, dkk., Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif, Rimdi Press, Jakarta, 1995, hlm. 283.

<sup>29</sup> Ni'matul Huda, Ilmu Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 197.

demokrasi adalah kenyataan, praktek, prosedur atau mekanisme.<sup>30</sup> Sebagai ajaran, pengertian demokrasi relatif sama, yaitu selalu bermula dari konsep rakyat berkuasa (*government or rule by the people*) atau prinsip kekuasaan dari-oleh-untuk rakyat. Sebagai mekanisme praktek, dikenal berbagai macam istilah demokrasi, antara lain demokrasi liberal, demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, dan demokrasi nasional. Diantara sekian aliran pikiran demokrasi ada dua kelompok aliran yang dianggap sangat penting, yaitu demokrasi konstitusional dan demokrasi secara hakikat berdasarkan pemikiran paham komunisme.<sup>31</sup>

Pemilihan presiden secara langsung di Indonesia disinyalir oleh sebagian kalangan, merupakan pencerminan demokrasi liberal yang menjamin suara rakyat perorangan sesuai dengan prinsip satu orang satu suara satu nilai (*one person one vote one value*). Ketua Umum Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PB NU) Said Aqil Siradj berpendapat bahwa Pemilihan Umum (pemilu legislatif dan pemilu eksekutif) demokratis yang dianut oleh Indonesia yang dilaksanakan berdasarkan *one man-one vote*, masih menyimpan permasalahan terutama biaya sosial ada konflik yang sangat mengkhawatirkan dan mengancam.<sup>32</sup> Demikian juga, Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Bambang Soesatyo mengatakan bahwa sistem demokrasi sekarang ini hanya main angka-angka saja, belum tentu suara aspirasi

---

<sup>30</sup>Kaelan dan Achmad Zubaidi, Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi, Paradigma, Yogyakarta, 2007, hlm. 14.

<sup>31</sup>Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 201.

<sup>32</sup> <https://nasional.tempo.co/amp/1277417/pbnu-pemilihan-presiden-langsung-berbiaya-tinggi>

rakyat terwakili dengan angka-angka itu, karena itu jika memperhatikan keruwetan dan mahalny biaya demokrasi bukan tidak mungkin dikembalikan kepada MPR.<sup>33</sup> Menurut Suharso, demokrasi yang ada saat ini, memiliki paradox dalam beberapa hal. Pertama, berkembangnya kekerasan politik, anarki, dan pemaksaan kehendak kolektif, yang mencerminkan anti demokrasi. Kedua, berkembangnya konspirasi pragmatis dengan yang dulu anti demokrasi, dengan semangat sekedar untuk meraih kemenangan pemilu tanpa menunjukkan komitmen demokrasi. Ketiga, demokrasi hanya sekedar sebagai retorika ketimbang sebagai sebuah agenda. Keempat, kultus individu yang dihujat keras, kini oleh sebagian masyarakat diperagakan dalam bentuk lain. Simbol-simbol budaya politik Orde Baru mulai dibangkitkan kembali, seakan merupakan potret kehidupan politik yang benar.<sup>34</sup>

Secara esensi, demokrasi merupakan dasar kesepakatan dibentuknya suatu negara, bagaimana cara negara dikelola, dan kepada siapa negara diperuntukkan. Demokrasi adalah paradigma yang berlaku global yang melahirkan tanggung jawab bersama (*universal responsibility*) umat manusia dalam penataan organisasi-organisasi kekuasaan (negara) di dunia. Sebagai bagian dari tatanan masyarakat global, untuk kepentingan nasional dan kebutuhan internasional, dalam tata kelola negara Indonesia, tidak dapat menghindar dari pemberlakuan demokrasi sebagai asas bernegara.

---

<sup>33</sup>[https://m.mediaindonesia.com/amp/amp\\_detail/252255-ketua-dpr-usulkan-presiden-kembali-dipilih-mpr](https://m.mediaindonesia.com/amp/amp_detail/252255-ketua-dpr-usulkan-presiden-kembali-dipilih-mpr)

<sup>34</sup>Suharso. "Quo Vadis Demokrasi Indonesia" dalam Mahfud MD (eds.), Wacana Politik, Hukum dan Demokrasi, LkiS, Yogyakarta, 2000, hlm. 47.



Dalam pengertian materiil, pengalaman di Indonesia pernah menjalankan beberapa macam demokrasi, seperti demokrasi parlementer (1945-1950), demokrasi liberal (1950-1959), demokrasi terpimpin (1959-1966), demokrasi pancasila (1966-1998), dan demokrasi masa reformasi (1998-sekarang). Menurut perkembangan pemikiran, doktrin-kebijakan, maupun praktek demokrasi kontemporer Indonesia, sudah menjadi model dan paradigma dianutnya “Demokrasi Pancasila”. Menurut Koentjoro Poerbopranoto, yang merupakan pencetus dan pengusul istilahnya demokrasi pancasila adalah demokrasi yang sesuai benar dengan dasar-dasar kenegaraan Indonesia yang dirumuskan dalam Preamble/Mukaddimah Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku berturut-turut, dan memenuhi maksud penciptaannya.<sup>35</sup> Demokrasi Pancasila,<sup>36</sup> merupakan terminologi baku sebagai asas hukum tata negara Indonesia, dengan pengertian yang dipahami seragam, tidak terdapat reaksi dan resisten yang berbeda-beda, dan diterima secara otomatis oleh sebagian besar lapisan masyarakat, sampai saat ini.

Secara sederhana, Demokrasi Pancasila adalah pandangan demokrasi yang bersandar pada dan mengedepankan nilai-nilai dan etika moral dalam ideologi

---

<sup>35</sup> Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987, hlm. 130.

<sup>36</sup> Secara hukum, konsep Demokrasi Pancasila dikukuhkan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Sementara (TAP MPRS) Nomor: XXXVII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS Nomor: VIII/MPRS/1965 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Secara doktrin demokrasi pancasila dikembangkan oleh para pemikir yang kompeten, antara lain: Hazairin (1970), A.H. Nasution (1971), Sri Soemantri (1975), Dardji Darmodihardjo, Nyoman Dekker, Ismail Suny, juga disepakati dalam Seminar Hukum Nasional ke-2 (Semarang, 1968). Penulis dan pemikir penerus tidak pernah ada perbedaan tentang konsep demokrasi pancasila, seperti: Bagir Manan (1990), Miriam Budiardjo (1992), Adnan Buyung Nasution (1995), Yusril Ihza Mahendra (1996), Moh. Mahfud MD (2001), Dsb.

Pancasila. Salah satu nilai dalam Pancasila adalah tradisi musyawarah dan mufakat sebagai karakteristik atau ciri demokrasi Indonesia yang dijadikan sebagai pilar utama yang diangkat kedalam format pelaksanaan fungsi dan tugas kenegaraan.<sup>37</sup> Sesuai teori konstitusi, Pancasila berlaku sebagai norma dasar dalam negara yang melandasi bangunan konstitusi (*staatsfundamental norm*) yang secara hirarki norma merupakan sumber dari segala sumber hukum,<sup>38</sup> yang termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945.

Oleh karena itu, demokrasi pancasila adalah praktek demokrasi ideal dengan mekanisme, tata cara, atau prosedurnya didasarkan dan diletakkan dalam kerangka konstitusi. Demikian juga, pengisian jabatan lembaga kepresidenan merupakan agenda kenegaraan digariskan dan diatur dalam mekanisme dan prosedur konstitusi (UUD NRI Tahun 1945). Pemilihan presiden langsung merupakan salah satu mekanisme atau cara pengisian jabatan lembaga kepresidenan yang paling banyak mendapat perhatian (populer) dan konstitusional. Sesungguhnya, baik terhadap variabel "demokrasi pancasila" maupun atas variabel "pengisian lembaga kepresidenan", masih luput dari pendalaman, karena itu sangat terbuka untuk dilakukan penelitian. Disertasi ini mengkaji, meneliti, dan mendalami lebih jauh tentang konsepsi demokrasi pancasila, pengisian jabatan lembaga kepresidenan, dan hubungan antara keduanya dalam kerangka dan konteks UUD NRI Tahun 1945.

---

<sup>37</sup>Siti Hasanah, Penguatan Tradisi Musyawarah Mufakat dalam Sistem Kekuasaan Negara: Studi Tentang Lembaga MPR di Masa Kini dan kan datang, <https://publikasiilmiah.ums.ac.id>, diunduh pada tanggal 21 Juli 2020.

<sup>38</sup> Pasal 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sepanjang pengetahuan dan penelusuran peneliti, terdapat beberapa penelitian sebelumnya mengenai Pancasila, Demokrasi Pancasila, dan lembaga kepresidenan. Pertama, Disertasi (Abdul Hamid Saleh Attamimi, 1992) dengan judul: Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Presiden sebagai bagian dari struktur ketatanegaraan dan berdampak dengan lembaga-lembaga negara lain merupakan titik pusat dalam keberadaannya dan dalam hubungan antar lembaga negara. Lembaga kepresidenan mencerminkan miniatur dan simbol keberadaan, kedaulatan, dan kiprah negara dalam tatanan kehidupan internasional. Secara intern, Presiden Republik Indonesia adalah Bapak Rakyat, Bapak Bangsa, sebagai kepala negara yang ditandai ketika melaksanakan fungsi dan haknya dalam pemberian grasi, amnesti, dan abolisi. Sebagaimana kepala desa, Presiden di Indonesia adalah “*bopo-babu*” rakyat, ia lebih daripada hanya sekedar pemimpin, pemuka, dan penunjun saja.

Kedua, penelitian yang dibukukan (Suwoto Mulyosudarmo, 1997), dengan judul: Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoretis dan Yuridis terhadap Pidato Pertanggungjawaban Presiden Tahun 1967 (NAWAKSARA). Pergantian presiden merupakan agenda penting dalam keberlangsungan negara dan Republik Indonesia sebagai negara demokratis mempunyai landasan pergantian secara konstitusional. UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan ketentuan pengisian jabatan lembaga kepresidenan, walaupun dalam praktek tidak selalu dapat diterapkan. Pergantian kekuasaan berada dalam arus besar (*mainstream*) politik, akan tetapi prosesnya harus didasarkan pada hukum dan harus dapat dipertanggungjawabkan secara teoritis.

Ketiga, penelitian dibukukan (Bagir Manan, 1999), dengan judul Lembaga Kepresidenan. Keberadaan lembaga kepresidenan berkaitan dengan bentuk pemerintahan republik. Walaupun konstitusi Indonesia menyebutkan kata "Presiden", akan tetapi karena presiden adalah pemangku kepentingan jabatan kepresidenan, maka dengan sendirinya dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur mengenai presiden sekaligus mempunyai pengertian baik pejabat presiden, maupun lingkungan jabatan kepresidenan. Secara asasi paham republik mengandung makna pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan untuk kepentingan umum. Kepala negara dan pemerintahan sebagai salah satu pemangku jabatan dalam negara republik harus mencerminkan kehendak umum. Jabatan lembaga kepresidenan (eksekutif) bersifat terbatas dengan waktu (*for a limited time*) dan berkala harus ada sirkulasi.

Keempat, Disertasi (Soejadi, 2008), judul "Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia". Pancasila dalam tinjauan ilmu hukum adalah berkaitan dengan pengertian Pokok Kaidah Fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*). Terdapat hubungan pertingkatan di dalam hukum pemahaman tentang kedudukan dan hakikat Pokok Kaidah Fundamental Negara dari Kelsen ke teori *Staatsfundamentalnorm* menurut Naviasky. Dalam temuan lain, Pancasila berisi cita hukum sebagaimana dikemukakan oleh Koesnoe dan Attamimi. Secara prinsip para pakar hukum tidak ada yang menolak atau membantah dan terdapat kesatuan/kesamaan pandangan mengenai kedudukan Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia itu.

Kelima, Disertasi (Ahmad Basarah, 2016) dengan judul “Eksistensi Pancasila Sebagai Tolok Ukur Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Di Mahkamah Konstitusi”. Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber pembentukan hukum nasional maupun tolak ukur pengujian UU di MK. Posisi Pancasila yang terletak dalam Pembukaan UUD 1945 berarti kedudukan hukum Pancasila sejajar dengan UUD dan menjadi bagian dari UUD. Hal itu bertentangan dengan kedudukan hukum Pancasila sebagai norma dasar (*grundnorm*) yang sifatnya meta legal dan berada di atas UUD. Tidak ada mekanisme hukum apapun untuk dapat mengubah Pancasila, kecuali melakukan revolusi dan membubarkan negara atau dengan cara makar terhadap ideologi negara Pancasila. MPR sebagai pembentuk konstitusi (*constitution maker*) sekalipun, tidak dapat mengganti Pancasila, karena kewenangannya hanya “mengubah dan menetapkan UUD”. Tema sentral berkaitan dengan hubungan antara Pancasila, pembukaan, dan batang tubuh UUD NRI Tahun 1945.

Keenam, Disertasi (Agus Sutono, 2017) dengan judul “Pancasila Sebagai Filsafat Jalan Tengah Dalam Problem Individualitas Dan Sosialitas Manusia: Perspektif Antropologi Metafisik”. Kajian tentang dasar ontologis Pancasila sebagai konsep kemanusiaan. Refleksi metafisis menjawab pertanyaan mengenai hakikat manusia menurut Pancasila dalam dimensi antropologi metafisik khususnya terkait dengan aspek individualitas dan sosialitas manusia dan relevansi hakikat manusia menurut Pancasila sebagai jalan tengah bagi panduan hidup bangsa Indonesia. Hakikat manusia menurut Pancasila sebagai filsafat jalan tengah terkait dengan

individualitas dan sosialitas manusia adalah konsep manusia seimbang. Konsep manusia seimbang menurut Pancasila tergolong ke dalam konsep jalan tengah yang menerima hal yang bersifat dikotomik namun tidak memutlakkan salah satunya, dan keseimbangan sebagai norma dasarnya. Titik jalan tengah dan keseimbangan di antara keduanya itulah realitas yang sebenarnya, dan inilah konsep manusia seimbang Pancasila.

Tema sentral dan fokus kajian dalam disertasi ini jelas berbeda dengan penelitian-penelitian atau kajian-kajian yang sudah dilakukan terdahulu dan terjadi sebelumnya. Sebagaimana disinggung di muka, penelitian disertasi ini berfokus pada pengungkapan 2 (dua) variabel (konsep hukum tata negara) yang utama, yaitu variabel "Demokrasi Pancasila" dan variabel "Pengisian Lembaga Kepresidenan". Disertasi ini berjudul "PENGISIAN JABATAN LEMBAGA KEPRESIDENAN BERBASIS DEMOKRASI PANCASILA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945".

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah yang dibahas dan dijawab dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana makna dan rumusan Demokrasi Pancasila sebagai asas hukum tata negara Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

2. Bagaimana pengisian jabatan lembaga kepresidenan dalam kerangka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai pengejawantahan Demokrasi Pancasila?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui dan menemukan makna dan rumusan tentang demokrasi Pancasila sebagai asas hukum tata negara di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Mengetahui dan menemukan pengertian pengisian jabatan lembaga kepresidenan dalam kerangka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai pengejawantahan Demokrasi Pancasila.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari hasil penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Teoretis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk:

- a. Memperkaya kajian yang terkait dengan aktualisasi pancasila sebagai prinsip dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, pada khususnya pada pengisian jabatan lembaga kepresidenan Republik Indonesia.
- b. Memberikan sumbangan ilmiah dalam hukum, khususnya terkait dengan topik yang dikaji.

- c. Sebagai pijakan dan referensi pada penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan prinsip-prinsip yang termuat dalam Pancasila, khususnya dalam pengisian jabatan lembaga kepresidenan berbasis demokrasi Pancasila berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

## 2. Kegunaan Praktis

### a. Bagi penulis

Hasil penelitian ini diselesaikan sebagai syarat untuk mendapatkan gelar derajat doktor dan tentunya bagi penulis juga diharapkan untuk menambah ilmu dan cakrawala pemikiran dalam bidang ilmu hukum khususnya sistem hukum ketatanegaraan Indonesia.

### b. Bagi instansi terkait

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memperkuat peraturan perundang-undangan sebagai dasar dalam pengisian jabatan lembaga kepresidenan Republik Indonesia.

### c. Bagi masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan literatur bagi penelitian sejenis serta kalangan akademis yang bersentuhan langsung dengan bidang ilmu hukum khususnya pengisian jabatan lembaga kepresidenan Republik Indonesia.

## **E. Kerangka Pemikiran**



Dalam menerjemahkan kerangka pemikiran, peneliti mempunyai pemikiran terhadap teori-teori hukum yang dipandang dapat menjadi rujukan dan jawaban atas rumusan masalah yang ada. Adapun ketiga teori hukum ini juga mempunyai hierarki dan benang merah sehingga selain berhubungan logis dan ilmiah. Untuk itu, alasan peneliti menggunakan teori negara hukum demokratis dalam *grand theory* adalah untuk menjelaskan tentang konsep negara hukum yang demokratis terkandung makna demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan substansi hukum itu sendiri ditentukan dengan cara-cara yang demokratis berdasarkan konstitusi. Demokrasi dan nomokrasi menyatukan dua pendekatan. Pertama, pendekatan kuantitatif dalam mekanisme demokrasi. Kedua, pendekatan logika kebenaran dan keadilan hukum berdasarkan kehendak seluruh rakyat yang tertuang dalam konstitusi.

Selanjutnya dalam *middle range theory* yaitu, teori hukum pemilihan umum dengan alasan peneliti menggunakan teori ini terhadap dan pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat yang telah di amanahkan dalam UUD 1945 bahwa demokrasi dengan semakin sistem pemilu tersebut memberikan ruang lebih banyak dan luas bagi rakyat untuk menentukan sendiri pilihannya maka sistem tersebut lebih mendekati hakekat kedaulatan rakyat melalui pelaksanaan pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pada *applied theory*, peneliti merujuk pada teori hukum lembaga kepresidenan. Hal ini, menerjemahkan terkait dengan lembaga kepresidenan yang merupakan lembaga eksekutif dan kepala negara maka, di dalam pengisian

jabatan lembaga kepresidenan sesungguhnya melalui 2 (dua) tahapan dengan cara pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat pada setiap 5 (lima) tahun, dan pengisian jabatan lembaga kepresidenan Republik Indonesia dalam situasi dan kondisi tertentu yang berdasarkan UUD 1945 dapat dilakukan oleh Majelis Perwakilan Rakyat.

### **1. Grand theory: Negara Hukum Demokratis**

Konsep Indonesia sebagai negara hukum ditegaskan dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi dari ketentuan ini adalah praktik kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus memenuhi dan mewujudkan persyaratan dan prinsip-prinsip yang terdapat dalam negara hukum. Selain itu, dengan adanya konsepsi tersebut maka semua adalah pelaku, pendukung dan pelaksana sebagaimana telah digariskan bahwa para penyelenggara negara (*policy executers*) dan para pemimpin pemerintahan (*policy makers*) wajib memiliki semangat yang baik yaitu sesuai dengan jiwa Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>39</sup> Konsep negara hukum Pancasila memiliki ciri khas yang terdapat pada falsafah bangsa dan negara Indonesia yakni Pancasila.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, Hlm 21

<sup>40</sup> Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Refika Aditama, Bandung, 2015, Hlm 92.

Konsep negara hukum Pancasila yang dianut dan diterapkan di Indonesia tidaklah murni mengadopsi konsep negara hukum *rechtstaat* di negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law*, maupun konsep *rule of law* di negara-negara yang menganut sistem hukum *common law*. Konsep negara hukum Indonesia sebagaimana dicirikan oleh Pancasila yaitu menganut dan menerapkan konsep negara hukum yang disesuaikan dengan kondisi dan jiwa bangsa Indonesia yakni konsep negara hukum Pancasila. Kelahiran konsep negara hukum Pancasila lahir karena adanya keinginan bangsa Indonesia untuk terbebas dari belenggu imperialisme dan kolonialisme yang dilakukan oleh penjajahan Belanda. Berbeda dengan konsep negara hukum Barat, yang lahir karena sebagai bentuk resistensi terhadap absolutisme yang dilakukan oleh penguasa atau raja sebagaimana latar belakang munculnya pemikiran *rechtstaat* dan *rule of law*.<sup>41</sup>

Selain itu, lahirnya konsep negara hukum Pancasila juga disebabkan karena adanya dorongan dari seluruh elemen bangsa Indonesia untuk memerdekakan diri dari penjajahan kolonialisme sebagaimana disebutkan dalam pembukaan UUD 1945 alinea II yang menyatakan bahwa:<sup>42</sup> “...dan perjuangan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan

---

<sup>41</sup> *Ibid*, Hlm 86.

<sup>42</sup> Teguh Presetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 38-39.

pintu gerbang kemerdekaan Indonesia, yang merdeka, bersatu, adil dan makmur”.

Konsep negara hukum Pancasila juga ditopang oleh tiga pilar pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan tidak memihak, dan asas legalitas dalam arti formal maupun material. Selain itu, konsep negara hukum Pancasila juga diwarnai oleh aspirasi-aspirasi keindonesiaan yaitu lima nilai fundamental dari Pancasila yang dirumuskan secara materiil didasarkan pada cara pandang (paradigma) bangsa Indonesia dalam bernegara yang bersifat integralistik khas Indonesia, dan secara formal yuridis dengan memperhatikan ketentuan dalam UUD 1945 dengan membandingkan dengan konsep negara hukum liberal yaitu *rechtstaat* dan *rule of law*.<sup>43</sup>

Menurut Padmo Wahjono, keberadaan konsepsi negara hukum demokratis tidak terlepas dari pengaruh konsep *rechtstaat* sebagaimana yang tercantum dalam penjelasan UUD 1945, sebagai berikut :<sup>44</sup> “Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, dengan rumusan *rechtsstaat* diantara kurang dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya (*genusbegrip*), disesuaikan dengan keadaan di Indonesia, digunakan dengan ukuran pandangan hidup maupun pandangan bernegara kita”.

---

<sup>43</sup> A. Mukthie Fadjar, Tipe Negara Hukum, Bayu Media, Malang, 2005, Hlm 86-88.

<sup>44</sup> Marwan Efendy, Teori Hukum Dari Perspektif Kebijakan, Perbandingan, dan Harmonisasi Hukum Pidana, Referensi, Jakarta, 2014, Hlm 55.

Sejak awal kemerdekaan, Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis yang bersumber dari konsep kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat merupakan konsepsi yang sudah diidealkan oleh para pendiri bangsa Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam rumusan Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang menyatakan “...*maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...*”. Frasa “*maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia*”, mengandung arti bahwa dalam menjalankan kekuasaan sebagai bangsa yang merdeka harus didasarkan dan sesuai dengan UUD, yaitu berarti bahwa UUD sebagai norma hukum tertinggi yang mengatur bagaimana penyelenggaraan negara. Inilah prinsip “kedaulatan rakyat”. Bahkan UUD 1945 itu sendiri memperoleh kedudukan sebagai hukum tertinggi tidak lain karena dibentuk oleh seluruh rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Prinsip kedaulatan rakyat selanjutnya ditegaskan dalam UUD 1945 sebelum perubahan pada Pasal 1 Ayat (1) yang menyatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah republik, serta Pasal 1 Ayat (2) yang menegaskan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat..”. Ketentuan prinsip kedaulatan rakyat tersebut selanjutnya diwujudkan terutama dalam pengaturan kelembagaan negara, khususnya pembentukan lembaga perwakilan sebagai wakil rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Dalam konsep negara hukum yang demokratis terkandung makna demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan substansi hukum itu sendiri ditentukan dengan cara-cara yang demokratis berdasarkan konstitusi. Demokrasi dan nomokrasi menyatukan dua pendekatan. Pertama, pendekatan kuantitatif dalam mekanisme demokrasi. Kedua, pendekatan logika kebenaran dan keadilan hukum berdasarkan kehendak seluruh rakyat yang tertuang dalam konstitusi.

Kedaulatan yang dianut dalam UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat sekaligus kedaulatan hukum. Hal ini termaktub dalam alinea 4 UUD 1945. Kemudian hal itu juga ditegaskan dalam pasal 1 UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, serta Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala tindakan penyelenggara negara dan warga negara harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Hukum dalam hal ini adalah hierarki tatanan norma yang berpuncak pada konstitusi, yaitu UUD 1945. Maka, pelaksanaan demokrasi juga berdasarkan pada aturan hukum yang berpuncak pada UUD 1945.

Sebaliknya, hukum yang diterapkan dan ditegakkan harus mencerminkan kehendak rakyat, sehingga harus menjamin adanya peran serta warga negara dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan. Hukum tidak dibuat untuk menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan untuk menjamin kepentingan segenap warga negara. Kehendak segenap warga

negara tercermin dalam UUD 1945 yang merupakan bentuk kesepakatan umum (*general agreement*) dari seluruh warga negara. Oleh karena itu, UUD 1945 merupakan hukum tertinggi. Segala norma hukum yang lebih rendah dan segala praktik kehidupan kenegaraan dan kebangsaan harus sesuai ketentuan UUD 1945.

Sebagai pelaksanaan dari konsepsi negara hukum yang demokratis, diterapkan prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antara lembaga negara (*check and balances system*). Lembaga negara itu ada yang berfungsi sebagai wadah mekanisme politik demokrasi, untuk menentukan produk hukum dan kebijakan agar sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat, sekaligus mengawasi pelaksanaannya. Ada pula lembaga yang melaksanakan, aturan hukum dan kebijakan. Selain itu, tersedia juga lembaga hukum pelaku kekuasaan kehakiman yang mengadili pelanggaran hukum, sekaligus mengimbangi kekuasaan tersebut agar senantiasa sesuai dengan aturan hukum dan keadilan secara hierarkis.

Masing-masing lembaga memiliki format, cara kerja, jumlah anggota dan jabatan yang berbeda-beda. Namun, wewenang dan kedudukan masing-masing yang sederajat berdasarkan UUD 1945 harus dilihat secara kelembagaan. Hal inilah yang disebut sebagai pemisahan kekuasaan dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang dilaksanan dengan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, "*Padmo Wahjono secara tegas menyatakan bahwa negara hukum yang demokratis merupakan pola bernegara yang diidealkan.*" Hal itu bahkan dirumuskan secara tegas dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Menurut Padmo Wahjono, "inti makna dari perumusan negara hukum yang berlaku dalam suatu negara hukum haruslah yang dirumuskan secara demokratis, yaitu yang memang dikehendaki oleh rakyat."<sup>45</sup>

## **2. Middle Theory: Pemilihan Umum**

Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pemilihan Umum (Pemilu) adalah sarana untuk mewujudkan demokrasi dalam suatu negara. Substansi Pemilihan Umum (Pemilu) adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggaraan negara. Suara rakyat diwujudkan dalam bentuk hak pilih, yaitu hak untuk memilih wakil dari berbagai calon yang ada sebagai suatu hak, hak pilih harus dipilih sesuai dengan amanat konstitusi. Hal ini merupakan tanggungjawab negara dalam pelaksanaan yang dilakukan KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu). Bagi negara demokratis,

---

<sup>45</sup> Padmo Wahjono, "Indonesia Ialah Negara Yang Berdasar Atas Hukum", Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 17 November 1979.



Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan mekanisme utama yang harus ada dalam tahapan penyelenggaraan negara dan pembentukan pemerintahan. Pemilihan Umum (Pemilu) dipandang sebagai bentuk paling nyata dari kedaulatan berada ditangan rakyat serta wujud paling konkrit dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, sistem Pemilihan Umum (Pemilu) dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) selalu menjadi perhatian utama. Pemerintah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat diharapkan benar-benar dapat diwujudkan melalui penataan sistem dan kualitas penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu). Untuk itu Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan sarana bagi rakyat untuk ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan negara dalam periode waktu tertentu. Ide demokrasi yang menyebutkan bahwa dasar penyelenggaraan negara adalah kehendak rakyat merupakan dasar bagi penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu). Maka ketika demokrasi mendapatkan perhatian yang luas dari masyarakat dunia, penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah negara.

Pemilihan Umum (Pemilu) memiliki fungsi utama dalam hal sirkulasi elit yang teratur dan berkesinambungan. Sebuah kepemimpinan yang lama tanpa dibatasi periode tertentu, dapat menjurus pada pada kepemimpinan yang korup dan sewenang – wenang. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan, bahwa pemilihan umum adalah proses pemilihan atau penentuan sikap yang dilakukan oleh suatu masyarakat untuk memilih penguasa ataupun pejabat

politik untuk memimpin suatu Negara yang juga diselenggarakan oleh Negara.

Ada beberapa alasan mengapa sangat penting bagi pemilihan umum untuk dilaksanakan secara berkala.<sup>46</sup> Pertama, pendapat atau aspirasi rakyat tidak akan selalu sama untuk jangka waktu yang panjang dalam artian bahwa kondisi kehidupan rakyat itu bersifat dinamis sehingga aspirasi mereka akan aspek kehidupan bersama juga akan berubah-ubah seiring dengan berjalannya waktu. Mungkin saja terjadi dalam jangka waktu tertentu rakyat menghendaki agar corak dan jalannya pemerintahan harus berubah, hal ini dapat kita pahami dengan melihat proses amandemen UUD 1945. Kedua, disamping pendapat rakyat dapat berubah-ubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika internasional maupun karena dinamika dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. Ketiga, perubahan-perubahan aspirasi dapat juga disebabkan karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru atau pemilih pemula belum tentu memiliki sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. Dan keempat, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur dengan maksud untuk menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun di cabang kekuasaan legislatif.

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak, suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus *legitimate*, dalam arti bahwa di samping legal, ia juga harus dipercaya. Tentu akan timbul keragu-raguan, apabila suatu pemerintah menyatakan diri bahwa mereka berasal dari rakyat dan dapat disebut sebagai pemerintahan yang demokrasi, padahal pembentukannya tidak berasal dari pemilihan umum. Artinya, setiap pemerintahan yang demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri yang penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern. Karena perlu ditegaskan lagi bahwa demokrasi itu merupakan suatu sistem politik,<sup>47</sup> dimana di dalamnya mengikutsertakan rakyat atau warga dalam pengambilan keputusan, dan wujud pelaksanaan atau implementasi demokrasi adalah pemilihan umum, sebagaimana disebutkan dalam undang-undang tentang Pemilihan Umum yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Dan tentunya pelaksanaan pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara: Perkembangan Pengaturan dan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia*, BPFY-Yogyakarta, Yogyakarta, 2010, hlm.74.

<sup>48</sup> Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

Berdasarkan uraian di atas, menurut Jimly Asshiddiqie bahwa pemilihan umum memiliki tujuan yaitu:<sup>49</sup> *Pertama*, untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai; *Kedua*, untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; *Ketiga*, untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan *Keempat*, untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara. Harus dimaklumi, kemampuan seseorang dalam melaksanakan apapun adalah bersifat terbatas.

Di samping itu pula, jabatan pada dasarnya merupakan amanah yang berisi beban dan tanggung jawab, bukan merupakan hak yang harus dinikmati. Jadi, sudah seharusnya seseorang tidak boleh menduduki suatu jabatan tanpa ada kepastian berapa lama ia duduk di jabatan tersebut. Dibutuhkan suatu siklus jabatan yang dinamis untuk mencegah kekuasaan yang permanen dan menjadi sumber malapetaka, hal ini dikarenakan dalam setiap jabatan, dalam dirinya selalu ada kekuasaan yang cenderung berkembang menjadi sumber kesewenang-wenangan bagi siapa saja yang memegangnya. Untuk itulah, pergantian kepemimpinan harus dipandang sebagai suatu keniscayaan untuk memelihara amanah yang terdapat dalam setiap kekuasaan itu sendiri.

Dalam pemilihan umum, yang dipilih tidak saja wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaan

---

<sup>49</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...*, Op.Cit., hal. 418-419.

legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, dan ada yang duduk di Dewan Perwakilan Daerah. Sementara itu di cabang kekuasaan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dengan terlaksananya pemilihan umum yang teratur dan berkala maka pergantian pejabat yang dimaksud juga berjalan secara teratur dan berkala pula.<sup>50</sup> Pemilihan umum yang demikian itu hanya dapat terjadi apabila benar-benar dilaksanakan dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber, jurdil).

Tujuan ketiga dan keempat dari pemilihan umum itu adalah juga untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak asasi para warga negara. Untuk menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantaraan wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif. Hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara secara dengan benar dan sebaik-baiknya menurut UUD adalah hak konstitusional warga negara dan merupakan hak yang sangat fundamental. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, di samping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri. Untuk

---

<sup>50</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...*, Op.Cit., hal. 419.

itulah, diperlukan pemilihan umum guna memilih para wakil rakyat itu secara periodik. Demikian pula di lingkungan kekuasaan eksekutif, rakyat sendirilah yang harus memilih Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memimpin jalannya pemerintahan, baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota. Walaupun demikian, tanpa melihat bagaimana sistem yang diterapkan dalam sebuah pemilihan umum, tentunya penilaian terhadap paras kedaulatan rakyat belumlah cukup atau lengkap. Sebab, untuk menilai apakah Pemilihan Umum (Pemilu) benar-benar telah dijadikan sebagai media pelaksanaan kedaulatan rakyat dapat dilihat dari sistem yang digunakan dalam pemilihan umum tersebut.<sup>51</sup>

Kemudian pilihan terhadap sistem Pemilihan Umum (Pemilu) juga akan dapat menjadi ukuran sejauhmana konsistensi penyelenggara negara terhadap penegakan prinsip kedaulatan rakyat yang telah diamanahkan dalam UUD 1945. Semakin sistem tersebut memberikan ruang lebih banyak dan luas bagi rakyat untuk menentukan sendiri pilihannya, maka sistem tersebut akan lebih mendekati hakekat kedaulatan rakyat. Semakin sistem tersebut mempersempit ruang bagi rakyat menentukan pilihannya, maka sistem tersebut akan semakin menjauh dari hakekat kedaulatan yang dikandung Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>51</sup> Khairul Fahmi, Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif, Jurnal Konstitusi, Volume 7 Nomor 3, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 149.

Agar Pemilihan Umum (Pemilu) dapat benar-benar menjadi wahana pengejawantahan kedaulatan rakyat, UUD 1945 telah menggariskan asas-asas Pemilihan Umum (Pemilu), yaitu jujur dan adil. Para pemilih juga dapat menggunakan haknya secara langsung, umum, bebas, dan rahasia. Asas-asas ini tentu saja harus terwujud dalam sistem dan penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) yang diatur undang-undang.

Jimly Asshiddiqie kemudian menegaskan bahwa, “pemilihan umum dapat dikatakan sebagai syarat yang mutlak bagi negara demokrasi, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.<sup>52</sup> Dan melalui Pemilu rakyat dapat terlibat dalam penentuan atau pengambilan keputusan mengenai jalannya pemerintahan setelah Pemilihan Umum (Pemilu).”

### **3. Apply Theori: Lembaga Kepresidenan**

Lembaga kepresidenan (*Presidential Institution*) dalam penyelenggaraan negara berkaitan dengan bentuk pemerintahan negara republik. Dalam Bahasa Indonesia, perkataan presiden dipergunakan dalam 2 (dua) arti, yaitu lingkungan jabatan dan pejabat. Dalam Bahasa asing seperti bahasa Inggris dipergunakan istilah yang berbeda. Untuk lingkungan jabatan dipergunakan istilah *presidency* dan *presidential government* sebagai ajektif. Perbedaan istilah ini memudahkan untuk pemisahan lembaga kepresidenan sebagai lingkungan jabatan dan presiden sebagai pejabat.

---

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum..., Op.Cit., hlm. 417.

Di dalam struktur UUD 1945 memberikan pengaturan yang dominan terhadap lembaga kepresidenan, baik jumlah pasal dan kekuasaannya. UUD 1945 juga memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan. Lembaga kepresidenan sebagai penyelenggara sistem pemerintahan kepresidenan bersifat tunggal/*single* eksekutif untuk itu wakil presiden dan menteri adalah disebut sebagai pembantu presiden.

Sejak diadakan perubahan-perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 keadaan dan posisi kedudukan lembaga kepresidenan telah berubah. Bahwa sebagai pejabatnya dalam hal ini presiden dan wakil presiden tidak lagi dipilih dan bertanggungjawab kepada MPR. Presiden dan wakil presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, karena itu pertanggungjawabannya langsung kepada rakyat. Walaupun demikian, presiden dan wakil presiden tetap dilantik dan diberhentikan oleh MPR dalam keadaan tertentu yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan dalam sistem Indonesia, unsur ciri presidensial lebih menonjol lebih-lebih dengan pembatasan pertanggungjawaban presiden kepada MPR, yaitu hanya terbatas pada pelanggaran hukum dan UUD 1945. Dengan demikian, sistem Indonesia secara hakiki adalah sistem presidensial.

Selama ini, praktek yang berlaku telah diciptakan beberapa instrument untuk mencegah MPR setiap waktu meminta pertanggungjawaban presiden sehingga menjamin kestabilan pemerintah. Namun, UUD 1945 mengatur dasar-dasar pengisian jabatan lembaga kepresidenan merupakan suatu kaidah



konstitusional karena bersangkutan langsung dengan jabatan negara. UUD 1945 telah memilih sistemnya sendiri tetapi apapun model yang digunakan, sudah semestinya dilakukan dalam rangka melaksanakan dengan baik asas-asas yang terkandung dalam paham republik, apalagi dalam sistem UUD tersebut dilekati pula dengan paham asas demokrasi, konstitusi, negara berdasarkan hukum, dan berbagai prinsip paham negara kesejahteraan. UUD 1945 Pasal 8 mengatur keadaan presiden yang tidak dapat lagi menjalankan jabatan kepresidenan untuk sisa masa jabatan, ada 3 kategori keadaan presiden tidak dapat lagi menjalankan jabatan untuk sisa masa jabatannya yaitu: a) Mangkat dalam masa jabatan; b) Berhenti dalam masa jabatan; c) Tidak dapat melukan kewajiban pada masa jabatannya. Pada hakekatnya lembaga kepresidenan adalah institusi atau organisasi jabatan dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945. Adapun kedudukan presiden tersebut sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dalam presidensil.

Pelaksanaan kedaulatan di Indonesia menurut UUD 1945 adalah rakyat dan lembaga-lembaga negara yang berfungsi menjalankan tugas kenegaraan sebagai representasi kedaulatan rakyat, yang diwujudkan salah satunya oleh lembaga kepresidenan Republik Indonesia. Gagasan perubahan UUD 1945 telah mengubah secara mendasar konsep ketatanegaraan di Indonesia terkait dengan Lembaga Kepresidenan, yang lazim disebut bahwa presiden/wakil presiden yang dipilih secara langsung tidak bertanggung jawab sebagai mandataris MPR. Tetapi MPR yang dalam hal ini mewakili semangat

permusyawaratan-perwakilan dalam sebuah ketatanegaraan kita akan tetap hadir dalam rangka pengisian jabatan lembaga kepresidenan Republik Indonesia. Dari mekanisme diatas, sistem pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan presiden hanya memberikan 1 (satu) pilihan pada MPR, yaitu menerima serta mengesahkan. Karena tidak mempunyai makna secara hukum, laporan pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan lebih menampakkan peristiwa politik daripada peristiwa hukum.

Pengertian tunduk dan bertanggungjawab, semestinya tidak dimaknai adanya suatu laporan pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan. Tetapi sebagai suatu yang berjalan sepanjang masa jabatan seorang Presiden. Hal ini tercermin dari penjelasan yang berkaitan dengan MPR senantiasa mengawasi tindakan presiden majelis permusyawaratan rakyat dapat mengundang dalam sidang umum istimewa agar bisa meminta pertanggungjawaban kepada presiden. Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa pengawasan secara terus-menerus suatu waktu dapat diminta. Apabila selama 5 (lima) tahun menjalani jabatan, MPR tidak menanyakan atau mempersoalkan pada bakti periodeisasi presiden dapat diartikan bahwa presiden menjalankan kewajibannya secara benar. Sehingga tidak perlu lagi ada pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan. Pendapat ini tidaklah dimaksudkan untuk meniadakan laporan presiden ke MPR pada saat mengakhiri jabatan.

Laporan tersebut bukan dalam rangka pertanggungjawaban tetapi sebagai *state message* yang berkaitan dengan kewajiban politik presiden

untuk menyampaikan segala hal keterangan-keterangan yang perlu bagi MPR untuk menentukan tingkat keberhasilan presiden beserta harapan-harapan di masa depan. Pertanggungjawaban presiden yang berjalan sepanjang masa jabatan, bukan pada akhir masa jabatan akan lebih meningkatkan pula daya dorong bagi MPR untuk senantiasa mengawasi presiden, tidak perlu menunggu pertanggungjawaban dari presiden.

Pemisahan atau pembagian kekuasaan makin diperlukan diantara sesama lembaga negara karena dipandang sebagai ciri negara konstitusi. Meskipun *Montesque* hanya membagi dalam 3 (tiga) kekuasaan legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Indonesia sendiri mempunyai 8 (delapan) cabang kekuasaan yang disebut lembaga negara yaitu, MPR, DPR, DPD, BPK, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Lembaga Kepresidenan.

Terkait dengan lembaga kepresidenan yang merupakan lembaga eksekutif dan kepala negara maka, di dalam pengisian jabatan lembaga kepresidenan sesungguhnya melalui 2 (dua) tahapan dengan cara pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat pada setiap 5 (lima) tahun, maka pengisian jabatan lembaga kepresidenan Republik Indonesia dalam situasi dan kondisi tertentu yang berdasarkan UUD 1945 dapat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Perwakilan Rakyat untuk memproses dan menetapkan presiden terpilih pada sisa jabatan dan inilah

wujud dari masih adanya nilai-nilai permusyawaratan dan perwakilan Pancasila di dalam ketatanegaraan Republik Indonesia.

Hal ini dapat menjelaskan bahwa prinsip-prinsip permusyawaratan perwakilan yang merupakan pengejawantahan demokrasi Pancasila tidak hilang dan masih dapat dilaksanakan dalam pengisian jabatan lembaga kepresidenan Republik Indonesia. Hal ini dijelaskan oleh Bagir Manan bahwa “pengisian jabatan negara merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tatanegara.”<sup>53</sup> Tanpa diisi dengan pejabat, fungsi-fungsi jabatan negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana fungsinya. “Jabatan kepresidenan dalam sistem UUD 1945 menunjukkan tidak boleh kosong walaupun untuk waktu yang sangat singkat karena presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan sebagai perwujudan kedaulatan rakyat melalui hasil pemilihan umum”.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang di gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, yaitu memandang hukum bukan saja sebagai perangkat kaidah yang bersifat norma atau apa yang tertuang dalam teks peraturan perundang-undangan (*law in books*), akan tetapi juga melihat bagaimana

---

<sup>53</sup>Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, FH UII Press , Jakarta, 2003.

hukum itu dapat diterapkan di tengah-tengah masyarakat. Oleh karena itu pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*); Pendekatan undang-undang (*statute approach*) merupakan pendekatan dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>54</sup> Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk mengali norma-norma hukum yang terkandung di dalamnya. Dalam pendekatan perundang-undangan, hukum ditempatkan bukan saja sebagai perangkat kaidah yang bersifat norma atau apa yang tertuang dalam teks peraturan perundang-undangan (*law in books*), akan tetapi juga melihat bagaimana hukum itu dapat diterapkan di tengah-tengah masyarakat.

Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian hukum normative tidak dapat dielakkan, karena yang akan menjadi objek kajian adalah berbagai aturan hukum.<sup>55</sup> Menurut Johnny Ibrahim, dalam pendekatan ini hukum diposisikan sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:

- 1) *Comprehensive* artinya norma-norma hukum yang ada didalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis.

---

<sup>54</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 93.

<sup>55</sup> Johnny Ibrahim, hlm. 302

- 2) *All-inclusive* artinya bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan kekurangan hukum.
- 3) *Systematic*, bahwa disamping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.

Dalam penelitian disertasi ini, yang menjadi objek adalah Undang-Undang Dasar 1945 (amandemen), Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 tentang Bentuk dan Kedaulatan, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 2 dan 3 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6 dan 7A tentang Kekuasaan Pemerintah Negara, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

b. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*); Konsep merupakan unsur-unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam suatu bidang studi yang kadang kala menunjuk pada hal-hal universal yang diabstrakkan dari hal-hal yang partikular. Salah satu fungsi logis dari konsep ialah memunculkan objek-objek yang menarik perhatian dari sudut pandangan praktis dan sudut pengetahuan dalam pikiran dan atribut-atribut tertentu. Berkat fungsi tersebut, konsep-konsep berhasil menggabungkan kata-kata secara tepat dan menggunakannya dalam proses

pikiran.<sup>56</sup> Pendekatan konseptual ini digunakan untuk menjawab dan memecahkan rumusan masalah dan memahami konsep (pandangan-pandangan) yang dijadikan dasar dalam melaksanakan pemilihan umum presiden langsung dan pengisian jabatan lembaga kepresidenan di Indonesia.

- c. Pendekatan historis; Pendekatan sejarah merupakan analisis berbagai peristiwa dengan memperhatikan unsur, tempat, waktu, objek, latar belakang dan pelaku dari peristiwa tersebut. Menurut ilmu ini, segala peristiwa dapat dilacak dengan melihat kapan peristiwa itu terjadi, dimana, apa sebabnya, siapa yang terlibat dalam peristiwa tersebut.<sup>57</sup> Pendekatan sejarah amat dibutuhkan dalam memahami konteks penyusunan norma dalam Pancasila dan norma perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan umum presiden langsung dan pengisian jabatan lembaga kepresidenan Republik Indonesia. Melalui pendekatan sejarah seseorang diajak untuk memasuki keadaan yang sebenarnya berkenaan dengan penerapan suatu peristiwa.
- d. Pendekatan komparatif; Yaitu suatu pendekatan perbandingan antara satu objek dengan objek yang lain. Dalam hal ini, pendekatan komparatif digunakan untuk membandingkan peraturan hukum atau system hukum Pemilihan Umum (Pemilu) masa orde baru dengan era reformasi.

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Kuntowijoyo, Pengantar Ilmu Sejarah, Bentang Budaya, Yogyakarta, 1995, hlm. 17

Perbandingan dilakukan untuk mendapatkan gambaran persamaan dan perbedaan di antara kedua system tersebut.

- e. Pendekatan filosofis; Pendekatan filosofis merupakan cara pandang atau paradigma yang bertujuan untuk menjelaskan inti, hakikat, atau hikmah mengenai sesuatu yang berada di balik objek formanya. Dengan kata lain, pendekatan filosofis adalah upaya sadar yang dilakukan untuk menjelaskan apa dibalik sesuatu yang nampak.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya bertujuan untuk mencari dan menemukan jawaban yang benar (*right answer*) dan/atau jawaban yang tidak sekali-kali keliru (*true answer*) mengenai suatu permasalahan. Untuk menjawab segala macam permasalahan hukum diperlukan hasil penelitian yang cermat, berkeandalan, dan shahih untuk menjelaskan dan menjawab permasalahan yang ada.<sup>58</sup> Menurut Soejono Soekanto penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Disamping itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor tersebut, untuk

---

<sup>58</sup> Soetandyo Wignyosoebroto, Sebuah Pengantar ke arah Perbincangan tentang Pembinaan Penelitian Hukum dalam PJP II, *Makalah*, disampaikan dalam Seminar Akbar 50 Tahun Pembinaan Hukum Nasional dalam PJP II, Jakarta : BPHN, Departemen Kehakiman, 1995. Hlm 4.



kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.<sup>59</sup>

Secara teoritis, penelitian hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan hukum sekunder belaka. Penelitian hukum empiris adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan hukum primer. Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan lebih mengutamakan pada penggunaan bahan hukum sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*). Meskipun penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif, tetapi studi lapangan (*field research*) tetap diperlukan untuk melengkapi dan mengkonfirmasi hasil penelitian. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang terdiri dari penelitian asas-asas hukum, sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi hukum, penelitian terhadap sejarah hukum dan juga penelitian mengenai perbandingan hukum.<sup>60</sup>

Ditinjau dari sifatnya penelitian hukum dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu penelitian eksploratoris, penelitian deskriptif, dan penelitian eksplanatoris. Ketiga sifat penelitian tersebut dijelaskan sebagai berikut:<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1981, hlm.43.

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 51.

<sup>61</sup> Soerjono Soekanto, Pengertian Penelitian Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 9.

- a. Penelitian eksploratoris, yaitu penelitian yang dilakukan apabila pengetahuan tentang suatu gejala yang akan diselidiki masih kurang sekali atau bahkan tidak ada.
- b. Penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan bahan hukum seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya.
- c. Penelitian eksplanatoris, yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk menguji hipotesis-hipotesis tertentu.

Dilihat dari sifatnya, penelitian ini termasuk penelitian deskriptif untuk memberikan bahan hukum seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya. Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis pengisian jabatan lembaga kepresidenan Republik Indonesia berdasarkan prinsip permusyawaratan perwakilan.

### **3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum**

Bahan hukum atau bahan kepustakaan dan dokumen berupa buku-buku, laporan dan hasil penelitian ilmiah dan/atau bahan-bahan pustaka. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang bersifat *autoritatif*, dalam artinya mempunyai otoritas dan mengikat, terdiri atas:<sup>62</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>62</sup> Pater Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Prenada Mulia, Jakarta, 2005, hlm. 141.

- b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- c. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 tentang Bentuk dan Kedaulatan, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 2 dan 3 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6 dan 7A tentang Kekuasaan Pemerintah Negara.
- d. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Pasal 3 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Pasal 8 Tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara.
- e. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.
- f. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
- g. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Pasal 10 Ayat 3 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Sedangkan bahan hukum sakunder; yaitu bahan-bahan hukum yang difungsikan untuk menjelaskan bahan-bahan primer. Bahan-bahan hukum sakunder ini dapat berupa buku-buku ilmu hukum dan tulisan hukum lainnya seperti pendapat atau komentar-komentar para ahli hukum.

Bahan hukum tersier: antara lain berupa bahan-bahan hukum yang bersifat menunjang bahan-bahan hukum primer dan sakunder seperti kamus hukum, kamus bahasa, artikel-artikel pada Koran atau surat kabar dan majalah ilmiah populer.

#### **4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Adapun teknik pengumpulan bahan hukum adalah sejumlah prosedur yang digunakan oleh peneliti untuk mendapatkan bahan hukum guna menjawab permasalahan penelitian. Menurut Soerjono Soekanto, cara pengumpulan bahan hukum terdiri atas: studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, wawancara atau interview, dan kuisioner.<sup>63</sup> Cara pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu studi dokumen atau penelitian kepustakaan.

Adapun studi dokumen dilakukan untuk mengumpulkan bahan hukum sekunder dengan jalan mengkaji dokumen-dokumen atau bahan-bahan penelitian yang pada umumnya berbentuk tertulis. Oleh karena itu alat yang digunakan untuk mengumpulkan bahan hukum yakni bahan-bahan tertulis yang berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku dan literatur hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

## **5. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Penelitian ini digunakan pendekatan hukum normatif. Pendekatan hukum normatif yaitu bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan mengkaji melalui teori-teori maupun peraturan perundang-undangan yang ada. Analisis hasil penelitian pada penelitian hukum normatif meliputi pengolahan bahan hukum yang merupakan kegiatan sistematisasi terhadap

---

<sup>63</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm. 201.

bahan-bahan hukum tertulis, seperti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis untuk membuat analisis dan konstruksi.<sup>64</sup>

Menurut F. Sugeng Istanto analisis data adalah cara mengolah data yang diperoleh untuk mendapatkan kebenaran yang dicari dalam penelitian yang bersangkutan. Kebenaran yang dicari dalam penelitian dapat berupa kebenaran kualitatif, yaitu kebenaran yang didukung oleh data yang kualitasnya sesuai dengan kebenaran tersebut, dan kebenaran kuantitatif, yaitu kebenaran yang didukung oleh sejumlah data yang terbanyak yang sama kualitasnya dengan kebenaran tersebut. Oleh karena itu, analisis bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian dapat berupa analisis kualitatif dan kuantitatif.<sup>65</sup> Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat kualitatif karena bahan hukum yang diperoleh dari hasil kepustakaan disusun secara sistematis, diteliti dan dipelajari secara utuh sesuai dengan kebenarannya. Analisis bahan hukum dengan penafsiran hukum (interpretasi).

Penyajian hasil analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif. Penyajian metode deskriptif, yaitu metode pemaparan hasil penelitian yang dilakukan dengan cara menerangkan bahan hukum yang diperoleh melalui penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan

---

<sup>64</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1984, hlm. 251.

<sup>65</sup> F. Sugeng Istanto, Bahan Kuliah Politik Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2004, hlm. 94.

secara sistematis kemudian ditarik suatu kesimpulan yang jelas untuk menjawab rumusan masalah penelitian yang sedang diteliti. Analisis bahan hukum yang akan digunakan diolah dan dianalisis secara deskriptif maksudnya bahwa peneliti dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukannya.<sup>66</sup>

Berdasarkan bahan hukum yang telah diperoleh, selanjutnya dianalisis dan diidentifikasi sesuai dengan kriteria yang ditetapkan berdasarkan urutan permasalahan. Selanjutnya, bahan hukum tersebut dijadikan rujukan dalam rangka memahami atau memperoleh pengertian yang mendalam dan menyeluruh untuk pemecahan masalah dengan menarik kesimpulan. Penarikan kesimpulan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu dengan metode deduktif dan metode induktif. Metode deduktif adalah metode berpikir yang menerapkan hal-hal yang umum terlebih dahulu untuk seterusnya dihubungkan dalam bagian-bagiannya yang khusus. Metode Induktif adalah paragraf yang diawali dengan menjelaskan permasalahan-permasalahan khusus (mengandung pembuktian dan contoh-contoh fakta) yang diakhiri dengan kesimpulan yang berupa pernyataan umum. Paragraf Induktis sendiri dikembangkan menjadi beberapa jenis. Pengembangan tersebut yakni paragraf generalisasi, paragraf analogi, paragraf sebab akibat bisa juga akibat sebab.

---

<sup>66</sup>Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm 183.

Penelitian ini dalam menarik kesimpulan menggunakan metode deduktif melalui peraturan perundang-undangan yang dihubungkan dengan penelitian yang sedang diteliti sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan yang diharapkan dapat menjawab permasalahan yang diteliti. Sebagai hasil akhir, bahan hukum yang telah diolah dan dianalisis dipaparkan dalam bentuk deskripsi hasil penelitian dan analisis bahan hukum diakhiri dengan memberikan saran mengenai apa yang seharusnya dilakukan terhadap isu hukum tersebut.

Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif yaitu bahan hukum yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif. Metode kualitatif adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan bahan hukum deskriptif-analisis.<sup>67</sup> Metode kualitatif adalah metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualifikasi dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan, sehingga akan diperoleh jawaban mengenai rumusan masalah penelitian ini.<sup>68</sup>

Metode analisis secara deskriptif yaitu memilih data yang menggambarkan keadaan yang sebenarnya di lapangan. Dalam analisis menggunakan cara berpikir deduktif, yaitu menyimpulkan hasil penelitian

---

<sup>67</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 24.

<sup>68</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 114.

yang khusus. Dengan menggunakan metode tersebut diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas dan menyeluruh tentang kesesuaian landasan konseptual yang digunakan dalam menjawab pokok permasalahan dalam disertasi ini.



## **BAB II**

### **DEMOKRASI, NEGARA BERDASARKAN ATAS HUKUM, DAN PENGISIAN JABATAN NEGARA**

#### **A. Teori Demokrasi Secara Umum**

Dalam konteks teori secara umum, pada permulaan pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung, yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas<sup>1</sup>.

Sifat langsung dapat diselenggarakan oleh Demokrasi Yunani dengan efisien karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk yang sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing, demokrasi tidak berlaku. Dalam negara

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, Ilmu Negara... Op.Cit., hlm. 35.

modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan.

Gagasan demokrasi boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat sewaktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan dicirikan dengan struktur sosial yang feodal, yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya, yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut pandang perkembangan demokrasi Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215.<sup>2</sup> Sebelum abad pertengahan berakhir dan di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern di mana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini ialah Renaissance (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Itali dan Reformasi (1500- 1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss, dan sebagainya.

Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat pada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan

---

<sup>2</sup> Miriam Budiarjo. Op.Cit., hlm. 54.

telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan “pemisahan antara Gereja dan Negara”<sup>3</sup>.

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

---

<sup>3</sup> Ibid., hlm. 55.

Peristilahan demokrasi secara *etimologis* berasal dari bahasa Yunani *demos* yang berarti rakyat atau penduduk dan *kratos* atau *cratein* yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Dengan demikian, demokrasi dapat diartikan pemerintahan oleh rakyat, yaitu pemerintah yang dijalankan oleh rakyat dan untuk rakyat. Dengan demikian, secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara di mana kedaulatan atau kekuasaan tertingginya berada di tangan rakyat. Walaupun pada masa awal penciptaannya istilah demokrasi memiliki konotasi yang buruk, namun harus diakui pada masa sekarang istilah demokrasi telah menjadi bahasa umum yang menunjuk pada pengertian sistem politik yang ideal di mana-mana.<sup>4</sup> Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara terjamin. Oleh sebab itu hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Sekedar untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam asas demokrasi ini berikut akan dikutip beberapa pengertian demokrasi.

Dengan demikian dalam pelaksanaan atau penerapan sistem demokrasi rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi atau kedaulatan di negara tersebut. Pemerintah yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi

---

<sup>4</sup> Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006, hlm. 140.

disebut pemerintahan demokrasi dapat dikatakan pula pemerintahan yang berkedaulatan rakyat. Demokrasi merupakan sebuah konsep dimana menempatkan kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi, yang mana secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>5</sup> Ditinjau dari perkembangan teori maupun praktik, demokrasi terus berkembang, sehingga tepatlah apa yang dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan<sup>6</sup>.

Dilihat berdasarkan unsur-unsurnya demokrasi mengandung beraneka ragam nilai, sehingga demokrasi sangat strategis untuk menyeimbangkan berbagai nilai sehingga demokrasi dapat digunakan dalam penyelesaian perbedaan pendapat. Jadinya demokrasi merupakan suatu pemandu yang dapat membantu menciptakan suatu dasar bagi hubungan-hubungan khusus di antara permasalahan normatif yang berbeda-beda. Dalam pengertian yang normatif dalam konsep Negara demokrasi paling sedikit mengandung nilai-nilai sebagai berikut: nilai kesetaraan (*egalitarianism*), nilai penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia, nilai perlindungan (*protection*), nilai keberagaman (*pluralism*), nilai keadilan, nilai toleransi, nilai kemanusiaan, nilai ketertiban, nilai

---

<sup>5</sup> Anwar, Teori dan Hukum Konstitusi, Intra Publishing, Malang, 2011, hlm. 40.

<sup>6</sup> Abdul Latif. Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya mewujudkan Negara Hukum Demokrasi. Total Media, Jakarta. 2009. hlm. 28.

penghormatan terhadap orang lain, nilai kebebasan, nilai penghargaan terhadap kepemilikan, nilai tanggung jawab, nilai kebersamaan, dan nilai kemakmuran.

Berdasarkan nilai-nilai yang terdapat dalam demokrasi maka menurut Munir Fuadi demokrasi minimal haruslah mengandung unsur-unsur sebagai berikut<sup>7</sup>:

1. kedaulatan secara eksklusif hanya ada pada rakyat
2. adanya ruang dimana rakyat dapat berpartisipasi secara aktif, di samping partisipasi dari parlemen yang juga merupakan wakil-wakil dari rakyat
3. adanya perlindungan yang maksimal terhadap hak asasi manusia
4. adanya sistem trias politika
5. adanya sistem *checks and balances* antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif
6. adanya pengakuan dan penghargaan terhadap hak asasi manusia
7. adanya pemahaman yang sama (*common understanding*) diantara rakyat terhadap kebijakan-kebijakan yang di ambil oleh pemerintah
8. adanya suatu pemilihan umum yang bebas, rahasia, jujur, dan adil
9. adanya hak untuk memilih yang merata, dan hak untuk di pilih juga yang merata untuk menentukan wakil-wakilnya dan untuk mengisi jabatan politik
10. adanya sumber-sumber informasi alternatif kepada rakyat di samping sumber informasi resmi dari pemerintah yang berkuasa
11. adanya sistem yang menjamin bahwa pelaksanaan kekuasaan Negara dapat mewujudkan semaksimal mungkin hasil suara dan aspirasi masyarakat yang tercermin dalam suatu pemilihan umum
12. adanya perlakuan yang sama terhadap semua kelompok dan golongan dalam masyarakat
13. Adanya perlindungan terhadap golongan minoritas dan golongan rentan
14. Pengambilan keputusan dengan sistem *one man one vote*
15. Adanya sistem oposisi yang kuat
16. Adanya penghargaan terhadap perbedaan pendapat dalam masyarakat
17. Sistem rekrutmen terhadap kekuasaan-kekuasaan dan jabatan Negara yang di lakukan secara terbuka dan *fair*

---

<sup>7</sup> Munir Fuandy, Konsep Negara demokrasi, cet.1, Refika Aditama, Bandung 2010, hlm.18

18. Adanya suatu sistem yang dapat menjamin terlaksananya suatu rotasi sistem kekuasaan yang teratur, damai, dan alami
19. Adanya akses yang mudah dan cepat kepada masyarakat luas terhadap setiap informasi tentang kebijakan pemerintah
20. Adanya sistem yang akomodatif terhadap suara/pendapat/kepentingan yang ada dalam masyarakat
21. Pelaksanaan sistem pemerintah yang sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*
22. Perwujudan prinsip supremasi hukum dan *rule of law*
23. Terwujudnya sistem kemasyarakatan yang berbasis masyarakat madani (*civil society*)

Pada prinsipnya dalam demokrasi terdapat nilai-nilai yang universal, yaitu nilai-nilai kebajikan yang berlaku di semua negara di dunia, antara lain nilai kebebasan berbicara, perlindungan hak asasi manusia, yang merupakan nilai-nilai utama dalam suatu demokrasi yang harus di terapkan di semua negara di dunia.

Secara substantif, prinsip utama dalam demokrasi menurut Maswadi Rauf yaitu<sup>8</sup>: kebebasan/persamaan (*freedom/ equality*) dan kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*). Kebebasan dan persamaan adalah fondasi demokrasi. Kebebasan di anggap sebagai sarana mencapai kemajuan dengan memberikan hasil maksimal dari usaha orang tanpa adanya pembatasan dari penguasa. Jadi bagian tak terpisahkan dari ide kebebasan adalah pembatasan kekuasaan – kekuasaan penguasa politik. Demokrasi adalah sistem politik yang melindungi kebebasan warganya sekaligus memberi tugas pemerintah untuk menjamin kebebasan

---

<sup>8</sup> W. Winarno, Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan, cet.1, Bumi aksara, Jakarta, 2013, hlm. 102-103

tersebut. Demokrasi pada dasarnya merupakan pelembagaan dari kebebasan. Persamaan merupakan sarana penting untuk kemajuan setiap orang. Dengan prinsip persamaan semua orang di anggap sama tanpa dibeda - bedakan serta memperoleh akses yang sama untuk mengembangkan diri sesuai dengan potensinya. Demokrasi berasumsi bahwa semua orang sama derajatnya dan haknya-haknya sehingga harus di perlakukan sama pula dalam pemerintahan.

Dengan konsep kedaulatan rakyat, pada hakikatnya kebijakan yang di buat adalah kehendak rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Mekanisme semacam ini akan mencapai dua hal yaitu pertama, kecil kemungkinan terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kedua, terjaminnya kepentingan rakyat dalam tugas-tugas pemerintah. Perwujudan lain konsep kedaulatan adalah pengawasan oleh rakyat. Pengawasan di lakukan karena demokrasi tidak mempercayai kebaikan hat dari semua penguasa. Betapapun niat baik penguasa, jika mereka menafikan control atau kendali rakyat maka akan ada dua kemungkinan buruk. Pertama, kebijakan mereka tidak sesuai dengan kebutuhan rakyat, kedua, yang lebih buruk kebijakan itu korup dan hanya melayani kepentingan penguasa.

Dalam pengertian demokrasi menurut doktrin pemikiran terdapat beberapa pandangan yang dilontarkan oleh beberapa tokoh pemikir atau pakar. Menurut M. Solly Lubis, demokrasi ialah pemerintahan dimana kekuasaan negara terletak ditangan sejumlah besar dari rakyat dan menjalankan kekuasaan



itu untuk kepentingan semua orang.<sup>9</sup> Sementara itu E. Barker sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri mengemukakan bahwa dilihat dari kata-katanya demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Meskipun kelihatan sederhana, akan tetapi sampai sekarang adalah sukar untuk memberikan batasan yang dapat diterima semua pihak. Hal ini disebabkan pengertian demokrasi tersebut telah ada dan akan mengalami perkembangan.<sup>10</sup>

Sementara itu, menurut Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik atau pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.<sup>11</sup> Rakyatlah yang menentukan corak dan bagaimana cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu. Hal-hal seperti ini menyebabkan kedaulatan rakyat tidak dapat dilakukan secara murni, namun dengan tetap dalam kondisi bahwa kedaulatan rakyat itu harus ditegakkan, kompleksitas seperti ini berujung pada pembenaran bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan melalui sistem perwakilan (*representation*). Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sebagai sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).

---

<sup>9</sup> M. Solly Lubis, Ilmu Negara, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm. 59.

<sup>10</sup> Titik Triwulan Tutik, Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm. 67.

<sup>11</sup> Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, cet. Kelima, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Jakarta, 1983, hlm. 328

Sementara itu, yang dimaksud dengan pemerintah “untuk rakyat” (*government for the people*) adalah bahwa setiap kebijaksanaan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah haruslah bermuara kepada kepentingan rakyat banyak, bukan untuk kepentingan pribadi atau kepentingan golongan tertentu saja. Dengan demikian, tujuan utama dari setiap tindakan pemerintah untuk kesejahteraan rakyat yang berkeadilan serta ketertiban bagi masyarakat.

Menurut Henry B. Mayo:<sup>12</sup> “Demokrasi adalah suatu sistem dimana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang di dasarkan atas prinsip keamanan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik” Dalam kaitan ini pula dikemukakan; bahwa sistem politik yang demokratis adalah sistem yang menunjukkan dimana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.<sup>13</sup> Demokrasi menurut definisi C.F. Strong adalah: “suatu sistem pemerintahan dimana mayoritas anggota dewan dari masyarakat ikut serta dalam

---

<sup>12</sup> Munir Fuandy, Op. Cit, hlm.2-3

<sup>13</sup> Lihat dalam Moh. Mahfud MD, Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Liberty, Yogyakarta. Cetakan Pertama, 1993, hlm. 19 33

politik atas dasar sistem perwakilan yang menjamin pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya pada mayoritas tersebut<sup>14</sup>”

Menurut Mahfud MD, ada dua alasan demokrasi dipilih sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya<sup>15</sup>. Sebagaimana pernyataan H. Mahbub Djunaidi dalam pandangannya mengenai demokrasi<sup>16</sup>: “Demokrasi itu bisa dibunuh di dalam lembaga demokrasi oleh para demokrat dengan cara-cara yang demokratis.”. Perbedaan-perbedaan tersebut menarik, sedangkan sejarah tentang demokrasi itu sendiri sangatlah membingungkan<sup>17</sup>. Para pemangku jabatan pemerintahan di berbagai negara tak jarang berusaha melanggengkan kekuasaannya dengan menjadikan demokrasi sebagai cara sekaligus tameng perlindungan. Bahkan pada banyak kasus, praktek kehidupan dalam bernegara telah menghilangkan asas demokrasi secara materiil namun tetap mengakui dan mengatasnamakan praktek tersebut menganut asas demokrasi secara formil.

---

<sup>14</sup> Max Boboy, DPR RI dalam Prespektif Sejarah dan Tatanegara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 81

<sup>15</sup> A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2006, hlm 130-131.

<sup>16</sup> <http://NU.or.id/kolom/idealisme-H-Mahbub-Djunaidi.html>

<sup>17</sup> David Heldz. Model of Democracy. Diterjemahkan oleh Abdul Haris. Akbar Tandjung Institue, Jakarta. 2007. Hlm. Xxiii. Yang disadur kembali oleh Ni'matul Huda. Ilmu Negara. Rajawali Pers, Jakarta. 2010. Hlm. 195.

Dari beberapa pandangan dan pengertian di atas maka demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara dimana semua warga negara memiliki hak, kewajiban, kedudukan dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, dimana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara. Baik secara langsung misalnya melalui ruang-ruang publik maupun melalui wakil-wakilnya yang telah di pilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankannya semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut, berasal dari rakyat, di jalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat (*from the people, by the people, to the people*).

Fungsionalisasi demokrasi sebagai asas bernegara. Demokrasi merupakan pemahaman ataupun teori pemerintahan yang berbasis kedaulatan rakyat. Telaah tentang tarik-menarik antara peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi, karena dua alasan<sup>18</sup>. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asasnya yang fundamental, hal itu ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950an yang mengumpulkan lebih dari 100 Sarjana Barat dan Timur. Tetapi di tiap-tiap negara itu, demokrasi dilaksanakan dengan cara-cara yang berbeda yaitu dalam hal pemberian porsi peranan kepada negara dan masyarakat kendati sama-sama

---

<sup>18</sup> Moh. Mahfud MD. Demokrasi dan Hukum di Negara Republik Indonesia. Diklat Pelengkap Bahan Kuliah. Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. 1989. Hlm. 4

mengaku sebagai negara demokrasi. Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam rute yang berbeda-beda sehingga menimbulkan implikasi yang berbeda pula pada tiap-tiap negara.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat<sup>19</sup>. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat<sup>20</sup>.

Pemakaian demokrasi sebagai prinsip hidup bernegara sebenarnya telah melahirkan fiksi-yuridis bahwa negara adalah milik masyarakat, tetapi dari fiksi-yuridis tersebut justru telah terjadi tolak-tarik kepentingan atau kontrol. Tolak-tarik tersebut kemudian menunjukkan aspek lain yaitu tolak-tarik antara negara-masyarakat, yang kemudian negara terlihat memiliki pertumbuhannya sendiri sehingga lahir konsep tentang negara organis<sup>21</sup>. Pemahaman atas masalah ini

---

<sup>19</sup> Deliar Noer. Pengantar ke Pemikiran Politik. CV Rajawali, Jakarta. 1983. hlm. 207.

<sup>20</sup> Amirmachmud. Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat. Dimuat dalam PRISMA No. 8. LP3ES, Jakarta. 1984

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD. *Demokrasi dan Hukum...* Op.Cit., hlm. 5.

akan lebih jelas melalui penelusuran sejarah perkembangan prinsip itu sebagai asas hidup negara yang fundamental.

Dalam demokrasi terdapat berbagai hal yang menjadi pendukung dalam menjalankan hakikat dari demokrasi itu sendiri antara lain pelaksanaan konsep perwakilan, partisipasi rakyat dalam pemerintahan, pelaksanaan *rule of law*, perlindungan hak asasi manusia, pelaksanaan kesejahteraan rakyat, dan sebagainya, telah menjadi kebutuhan masyarakat secara universal, maka dapat dipastikan bahwa demokrasi dengan segala konsepnya akan selalu mendominasi kehidupan bernegara bagi masyarakat. Hal ini dapat terjadi karena dalam prinsip-prinsip demokrasi sendiri berasal dari apa yang disebut konsep moralitas dan hukum alam yakni hukum yang berlaku di mana saja dan kapan saja secara universal.

Demokrasi dalam konteks praktek pelaksanaan kehidupan bernegara selalu melahirkan disparitas, yaitu bahwa permasalahan yang belum sampai pada titik temu adalah mengenai bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu ke dalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalurnya sendiri yang tidak sedikit justru mempraktikkan cara-cara yang sangat tidak demokratis, kendati di atas kertas masih menyebutkan demokrasi sebagai asas bernegara yang fundamental. Oleh sebab itu, studi-studi tentang politik telah sampai pada

identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik<sup>22</sup>.

Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Ada istilah lain yang menggambarkan perbedaan ini, yaitu demokrasi sebagai “essence” dan sebagai “performance”. Di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi sebagai “das sollen” dan demokrasi sebagai “das sein”. Karena sering terjadi persilangan antara demokrasi normatif dan empirik, maka diskusi-diskusi mengenai pelaksanaan demokrasi sebagai objek selalu menarik<sup>23</sup>. Kendati dari berbagai pengertian itu terlihat bahwa rakyat diletakkan pada posisi sentral sebagai perwujudan kedaulatan rakyat (*Government or role by the people*) tetapi dalam prakteknya oleh UNESCO disimpulkan bahwa ide demokrasi itu dianggap memiliki ambiguitas atau mempunyai arti ganda.

Terdapat ketidaktentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide atau mengenai keadaan kultural serta historik yang mempengaruhi istilah, ide dan praktek demokrasi<sup>24</sup>. Hal ini bisa dilihat dari perbedaan yang timbul diantara negara yang sama-sama menganut asas demokrasi ternyata mengimplementasikannya secara tidak sama. Ketidaksamaan

---

<sup>22</sup> Ni'matul Huda. *Ilmu Negara*. Rajawali Pers, Jakarta. 2010. Hlm. 196-197

<sup>23</sup> Ni'matul Huda. *Ilmu Negara*. Rajawali Pers, Jakarta. 2010. Hlm. 196-197

<sup>24</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gamedia, Jakarta. 1982. Hlm. 50

tersebut bahkan bukan hanya pada pembentukan lembaga-lembaga atau aparatur demokrasi tetapi juga menyangkut perimbangan porsi yang terbuka bagi peranan negara maupun bagi peranan rakyat. Memang sejak kemunculannya kembali (setelah sempat tenggelam selama beberapa abad dari permukaan Eropa) demokrasi telah menimbulkan masalah tentang siapakah sebenarnya yang lebih berperan dan berkuasa dalam menentukan jalannya negara sebagai organisasi tertinggi, apakah negara yang menguasai rakyat atau rakyat yang menguasai negara.

Secara materiil untuk kebutuhan dan dari kenyataan praktek, maka muncullah konsep-konsep dan model-model demokrasi. Demokrasi secara normatif atau "*das sollen*" selalu bermula dari konsep "rakyat berkuasa" atau "*government or rule by the people*". Namun secara empiris atau "*das sein*", kita mengenal berbagai macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional, dan lain sebagainya. Inilah perbedaan yang dimaksud pada bagian-bagian sebelumnya mengenai perbedaan demokrasi pada ranah implementasi.

Diantara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang dianggap sangat penting, karena terdapat perbedaan substansial di antara keduanya. Yaitu demokrasi konstitusional dan suatu aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi secara hakikat mendasarkan



pemikirannya pada paham komunisme<sup>25</sup>. Perbedaan fundamental diantara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, dan suatu *rechtstaat* yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang berlandaskan komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya dan bersifat totaliter. Perbedaan-perbedaan mengenai demokrasi terbagi kedalam dua variabel, yaitu dengan pendekatan konsep dan pendekatan model. Pendekatan konsep yang dimaksud adalah pembagian macam-macam demokrasi yang berbeda secara esensi dan substansi. Sehingga pembahasan yang dilakukan adalah pembahasan demokrasi secara materiil. Sedangkan pendekatan model adalah pembagian macam-macam demokrasi dari segi formil, yaitu dari tata cara pelaksanaan dan implementasi teknisnya.

Untuk penjelasan lebih lanjut, berikut dijelaskan beberapa macam konsep dan model demokrasi yang ada.

#### 1) Konsep-Konsep Demokrasi

##### a) Demokrasi Konstitusional

Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa

---

<sup>25</sup> Ni'matul Huda. Ilmu Negara.. Op.Cit., Hlm. 38

sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *rechtstaat* (negara hukum) dan *rule of law*<sup>26</sup>.

b) Demokrasi yang Bersandar atas Paham Komunisme

Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang bersandarkan paham komunisme selalu bersikap ambivalen terhadap negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Kata Marx dan Engels<sup>27</sup>: “Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain” dan “negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan”.

Mereka menambahkan negara akan lenyap ketika komunisme telah tercapai karena tidak ada lagi yang tertindas. Begitu juga dengan apa yang dikatakan oleh Lenin, bahwa negara akan lenyap sama sekali apabila masyarakat menerima prinsip bahwa “setiap orang bekerja

---

<sup>26</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar... Op.Cit.*, Hlm. 52

<sup>27</sup> Ni'matul Huda. *Ilmu Negara.. Op.Cit.*, Hlm. 202

menurut kesanggupannya, setiap orang menerima menurut kebutuhannya”.<sup>28</sup>

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

#### c) Demokrasi Rakyat

Menurut peristilahan komunis, demokrasi rakyat adalah bentuk khusus demokrasi yang memenuhi fungsi diktator proletar. Bentuk khusus ini tumbuh dan berkembang di negara-negara Eropa Timur seperti Cekoslavia, Polandia, Hongaria, Rumania, Bulgaria serta Yugoslavia dan Tiongkok. Menurut Georgi Dimitrov (mantan Perdana Menteri Bulgaria) demokrasi rakyat merupakan negara dalam masa

---

<sup>28</sup> “Critique of the Gotha Programme” (1875) dalam David McClellan, *The Thought of Karl Marx*. The MacMillan Press, London. 1980. Hlm. 250-252. Yang dikutip kembali oleh Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia; Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 1996. Hlm. 110. Yang dikutip kembali oleh Ni'matul Huda. *Ilmu Negara.. Op.Cit.*, Hlm. 203

transisi yang bertugas untuk menjamin perkembangan negara ke arah sosialisme<sup>29</sup>.

Ciri-ciri demokrasi berbentuk dua; yaitu suatu wadah front persatuan yang merupakan landasan kerja sama dari partai komunis dengan golongan-golongan lainnya dalam masyarakat yang terdapat partai komunis berperan sebagai penguasa dan penggunaan beberapa lembaga pemerintahan dari negara yang lama.

d) Demokrasi Nasional

Pada tahun 1950an kaum komunis meninjau kembali hubungan-hubungan dengan negara-negara baru di Asia dan Afrika yang telah mencapai kemerdekaan pasca perang dunia II. Harapan kaum komunis bahwa di negara-negara bekas jajahan yang oleh mereka dinamakan “bourgeois democratic revolution”, akan meluas menjadi revolusi proletar ternyata hampa belaka sekalipun komunisme sebagai ideologi mengalami kemajuan<sup>30</sup>.

Gagasan Khrushchev dirumuskan secara terperinci menjadi suatu pola baru yang disebut dengan negara demokrasi nasional. Namun belakangan, karena disadari konsep tersebut kurang realistis dan ditambah pengaruh komunisme yang terus berkurang maka dilakukan perbaikan-perbaikan dan revisi terhadap konsep tersebut.

---

<sup>29</sup> Miriam Budiardjo. Dasar-Dasar... Op.Cit., Hlm. 89

<sup>30</sup> Ibid., hlm. 92

Penyesuaian ini mengakibatkan dilepaskannya gagasan-gagasan pokok, yaitu peran mutlak dari partai komunis serta pertentangan kelas. Lalu lahirlah konsep yang dinamakan demokrasi parlementer. Mereka mengatakan bahwa transisi ke arah jalan non kapitalis (yang berarti perkembangan ke arah komunisme dengan tidak melalui tahap kapitalisme) dapat dicapai di bawah pimpinan kaum demokrat yang revolusioner dan tidak di bawah pimpinan kaum buruh saja.

## 2) Model-Model Demokrasi

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, model-model demokrasi lahir karena mengalami perkembangan dalam implementasinya. Semua perkembangan itu lahir tidak terpisah dari pemaknaan demokrasi secara substansif. Yang menjadikan demokrasi menjadi banyak model antara lain karena kreativitas para aktor politik di berbagai tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural sesuai dengan kultur, sejarah, dan kepentingan mereka. Dalam sejarah teori demokrasi terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik yang warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik)<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta. 2004. Hlm. 5-6

Konflik inti telah memunculkan tiga jenis atau model pokok dari demokrasi, yaitu:

- a) Demokrasi Partisipasif atau Demokrasi Langsung, suatu sistem dimana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Athena Kuno, di antara tempat-tempat yang lain (seperti yang diuraikan diatas).
- b) Demokrasi Perwakilan atau Demokrasi Tidak Langsung, suatu sistem pemerintahan yang menggunakan pejabat yang dipilih untuk mewakili kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi aturan hukum. Ni'matul Huda menggunakan istilah demokrasi liberal untuk menggambarkan model demokrasi ini<sup>32</sup>, namun penulis tidak sepakat dengan penggunaan kata liberal disana. Karena, arti liberal secara terminologi jika digabungkan dengan kata demokrasi maka memiliki makna demokrasi dalam rangka pluralisme yang harus memberikan peluang sebesar-besarnya bagi peranan rakyat untuk menentukan jalannya negara. Sehingga seluruh model demokrasi menurut hemat penulis pasti dapat diartikan sebagai liberal atau setidaknya tidaknya memiliki visi liberalisme. Demokrasi liberal ini berkembang di Eropa Barat, yang menurut

---

<sup>32</sup> Lihat Ni'matul Huda, Ilmu Negara. Rajawali Pers, Jakarta. 2010. Hlm. 208 70 Lihat Soekarno, Di Bawah Bendera Revolusi. Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi. 1965. Hlm. 407.

Soekarno dan Hatta hanyalah demokrasi politik yang dalam bidang sosial dan ekonomi merugikan rakyat karena kecenderungannya memihak pada golongan yang kuat sosial ekonominya<sup>33</sup>.

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

Demokrasi dalam sejarahnya telah mengalami perkembangan. Perkembangan itu antara lain dengan adanya demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Jadi ada dua bentuk demokrasi atas dasar penyaluran kehendak rakyat yaitu:<sup>34</sup>

1. Demokrasi langsung adalah paham demokrasi yang mengikut sertakan setiap warga negaranya dalam permusyawaratan untuk menentukan kebijaksanaan umum dan Undang-undang
2. Demokrasi tidak langsung adalah konsep dimana dilaksanakan melalui sistem perwakilan.

Di kebanyakan negara demokrasi, Pemilihan Umum (Pemilu) dianggap lambang, sekaligus tolak ukur dari demokrasi. Hasil Pemilihan Umum (Pemilu) yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Dengan adanya Pemilihan Umum (Pemilu) diharapkan dapat menghasilkan wakil-wakil

---

<sup>33</sup> Lihat Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi. 1965. Hlm. 407.

<sup>34</sup> Munir Fuandy, *Op.Cit*, hlm. 1

rakyat yang mampu mengerti mengenai aspirasi dari rakyat terutama dalam proses perumusan kebijakan publik dengan adanya sistem pergiliran kekuasaan. Pemilihan Umum (Pemilu) juga memberikan peluang bagi terpentalnya sejumlah partai politik dari parlemen pada setiap Pemilihan Umum (Pemilu) berikutnya. Sehingga kekuasaan dalam membentuk Undang - Undang tidak serta merta menjadikan partai politik yang berada di parlemen lupa sehingga setiap partai politik tidak dapat mempertahankan kekuasaannya.

## **B. Konsep Negara Hukum Berdasarkan Atas Hukum**

Negara hukum menurut Abdul Aziz Hakim adalah negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya.<sup>35</sup> Dalam pengertian ini, segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum sehingga dapat mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.

Sementara itu, menurut Wirjono Projadikoro istilah negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya meliputi:<sup>36</sup>

- a. Semua alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

---

<sup>35</sup> Abdul Aziz Hakim, Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 8

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 9



- b. Semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Sementara itu, Sudargo Gautama mengemukakan, ada tiga ciri atau unsur-unsur Negara Hukum, yaitu:<sup>37</sup> *Pertama*, terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya adalah negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa. *Kedua*, Asas legalitas, yaitu setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparatnya. *Ketiga*, Pemisahan kekuasaan.

Konsep Negara Hukum dalam Anglo Saxon, dikemukakan Albert Van Dicey salah seorang pemikir Inggris yang juga seorang penulis buku mengemukakan, ada tiga (3) unsur utama the rule of law, yakni;<sup>38</sup>

- a. *Supremacy of law* adalah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara ialah hukum (kedaulatan hukum).
- b. *Equality before the law*; kesamaan bagi kedudukan di depan hukum untuk semua warga negara, baik selaku pribadi maupun sebagai pejabat Negara
- c. *Constitution based on individual right*; konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia diletakan dalam konstitusi itu hanyalah sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

Selain disebutkan di atas, terdapat pula konsep Negara Hukum yang berasal dari pemikiran Benua Eropa (Eropa Continental), mempunyai unsur-

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 10

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 13

unsur utamanya yaitu; a) Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia; b) Untuk melindungi hak-hak asasi manusia, maka penyelenggaraan Negara haruslah berdasarkan teori atau konsep trias politica; c) Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah dibatasi oleh undang-undang; d) Apabila dalam melaksanakan tugas pemerintah masih melanggar hak asasi, maka ada pengadilan administrasi yang mengadilinya.

Pendapat F.J. Stahl yang mengemukakan elemen dari negara hukum antara lain:<sup>39</sup> a) Adanya jaminan atau hak dasar manusia; b) Adanya pembagian kekuasaan; c) Pemerintah berdasarkan peraturan hukum; d) Adanya peradilan administrasi Negara. Berdasarkan konsep Stahl, dapat diperoleh kesimpulan bahwa negara hukum bertujuan untuk melindungi hak asasi manusia dan membatasi kekuasaan terhadapnya. Namun, konsep ini hanya mendahulukan aspek formal yang hasilnya membawa persamaan pada aspek politik dan sosial saja, tetapi penyelenggaraan ekonomi dan kesejahteraan rakyat memberi kesempatan bersaing secara bebas, artinya yang terkuat dialah pemilik keuntungan sebesar-besarnya.

Deskripsi pengertian negara hukum mengandung esensi tersendiri. Dalam konsep Negara hukum yang menjadi pengontrol dari aktifitas kehidupan bangsa dan Negara adalah hukum. Hukum merupakan panglima dalam kehidupan kenegaraan bukan politik ataupun ekonomi. Negara Hukum bertumpu pada keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

dasar hukum yang adil dan baik. Gagasan Negara Hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Untuk itu maka sistem hukum perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Guna menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tertinggi (*the supreme law of the land*), dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai pelindung dan sekaligus menjadi penafsir atau penerjemah konstitusi dengan demikian maka keadilan dan kesejahteraan dapat berjalan sesuai dengan cita-cita hukum sebagai panglima dengan tidak mengabaikan ide dasar hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan, kepastian hukum. Negara hukum menurut pendapat para ahli antara lain yaitu: Menurut S. Wignjosoebroto:<sup>40</sup> “Negara hukum (*Rechtsstaat*) adalah konsep yang berparadigma bahwa Negara dan alat kekuasaannya (pemerintah) tak dibenarkan bertindak atas kekuasaannya belaka, melainkan harus di tumpukan pada dasar kebenaran hukum yang telah dipositifkan ialah

---

<sup>40</sup> Winarno, Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan,, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2013, hlm. 138.

Undang-undang yang pada gilirannya berdiri tegak di atas kebenaran hukum undang-undang yang paling dasar, ialah Undang-Undang Dasar”. Pendapat yang memiliki hubungan yaitu Jhon alder dan Daniel. S. Lev mengatakan bahwa:<sup>41</sup>

“Negara hukum adalah suatu paham Negara terbatas, dimana kekuasaan politik resmi di kelilingi oleh hukum yang akan mengubah kekuasaan menjadi wewenang yang di tentukan secara hukum, sehingga pada intinya konstitusionalisme adalah suatu proses hukum yang mengatur masalah pembagian kekuasaan dan wewenang secara konstitusional.”

Carl J. Friedrich berpendapat bahwa<sup>42</sup>: “Negara hukum atau *Rechtstaat* adalah gagasan pemerintahan dalam Negara merupakan suatu kumpulan aktifitas yang diselenggarakan atas nama rakyat tetapi yang tunduk pada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang di perlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah dalam suatu Negara tertentu”. Dari Gagasan ini lahir sekurang-kurangnya 3 (tiga) karakter konsep *rechtsstaat* dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu:

- 1) Apa yang di sebut hukum itu harus di bentuk dalam wujudnya yang positif, mengandung makna bahwa, ia tertulis guna merumuskan adanya hubungan sebab akibat antara suatu perbuatan hukum atau peristiwa hukum tertentu dengan akibat hukumnya

---

<sup>41</sup> Pimpinan MPR RI dan Tim kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2012, hlm.119

<sup>42</sup> Miriam Budiardjo, Dasar – dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm.113.

2) Apa yang di sebut hukum (yang telah selesai dalam bentuknya yang positif itu, disebut *ius constitutum*) harus merupakan proses kesepakatan golongan-golongan dalam suatu negeri, langsung ataupun melalui wakil-wakilnya, melalui suatu proses legislasi.

3) Hukum yang telah di wujudkan dalam bentuk Undang-undang.

Cita atau ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari kata *nomos* dan *cratos*. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *kratien* dalam demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan sehingga yang merupakan faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Maka istilah nomokrasi berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.

Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip *rule of law* yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon *the Rule of Law, and not of Man*. Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul *Nomoi* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *The Laws*, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu

sesungguhnya telah ada sejak lama dan dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.<sup>43</sup>

Pada tataran atau level yang lebih mendasar atau asas Negara Hukum, menurut Arief Sidharta,<sup>44</sup> asas-asas negara hukum modern meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

- 1) Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
- 2) Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'. Adapun asas-asas yang terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
  - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum
  - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan
  - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak

---

<sup>43</sup> Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Ketua Asosiasi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Indonesia. <https://meilabalwell.wordpress.com/negara-hukum-konsep-dasar-dan-implementasinya> Created with desk PDF.

<sup>44</sup> B. Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hal.124-125.

- d. Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi
  - e. Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas
  - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
- 3) Berlakunya Persamaan (*Similia Similius* atau *Equality before the Law*)
- 4) Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini terkandung dua hal yaitu:
- a. adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan.
  - b. tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
- 5) Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala

- b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat
  - c. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah
  - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak
  - e. Kebebasan berpendapat / berkeyakinan dan menyatakan pendapat
  - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi
  - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
- 6) Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a) Asas-asas umum pemerintahan yang layak
  - b) Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang - undangan, khususnya dalam konstitusi



- c) Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Brian Tamanaha<sup>45</sup> membagi konsep *rule of law* dalam dua kategori, *formal and substantive* untuk Setiap kategori, yaitu *rule of law* dalam arti formal dan *rule of law* dalam arti substantif, masing-masing mempunyai tiga bentuk, sehingga konsep Negara Hukum atau *Rule of Law* sehingga menurutnya mempunyai 6 bentuk sebagai berikut:

- 1) Rule by Law (bukan rule of law), dimana hukum hanya difungsikan sebagai *instrument of government action*. Hukum hanya dipahami dan difungsikan sebagai alat kekuasaan belaka, tetapi derajat kepastian dan prediktabilitasnya sangat tinggi, serta sangat disukai oleh para penguasa sendiri, baik yang menguasai modal maupun yang menguasai proses-proses pengambilan keputusan politik.
- 2) *Formal Legality*, yang mencakup ciri-ciri yang bersifat:
  - a) prinsip prospektivitas (*rulewritten in advance*) dan tidak boleh bersifat retroaktif
  - b) bersifat umum dalam arti berlaku untuk semua orang
  - c) jelas (*clear*)

---

<sup>45</sup> Lihat dalam Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 64.

- d) *public*, dan
  - e) relatif stabil. Artinya, dalam bentuk yang '*formal legality*' itu, diidealkan bahwa prediktabilitas hukum sangat diutamakan.
- 3) Democracy and Legality. Demokrasi yang dinamis diimbangi oleh hukum yang menjamin kepastian. *Substantive Views* yang menjamin hak-hak (*Individual Rights*)
- 4) *Rights of Dignity and/or Justice*
- 5) *Social Welfare, substantive equality, welfare, preservation of community.*

Dengan konsep dan unsur Negara hukum yang secara jelas mengatur segala pranata kehidupan hubungan antar masyarakat dengan masyarakat dan juga hubungan masyarakat sebagai bagian terbentuknya suatu Negara dan sebagai warganegara dan pemerintah memiliki hubungan yang secara jelas harus di atur maka segala sesuatu dapat di pertanggungjawabkan di hadapan hukum. Maka pemerintah pun dalam menjalankan kewajibannya tidak dapat sewenang-wenang dalam mengambil kebijakan, pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya mendapat pengawalan dan control dari masyarakat lewat lembaga perwakilan rakyat dan lembaga-lembaga yang lahir dan di bentuk untuk mengontrol jalannya roda pemerintahan.

Sebagai sebuah gagasan, paham, atau ajaran terdapat ciri-ciri Negara Hukum. Secara umum negara hukum dikatakan mempunyai empat ciri yaitu:<sup>46</sup> *Pertama*, pemerintah bertindak semata-mata atas dasar hukum yang berlaku. *Kedua*, masyarakat dapat naik banding di pengadilan terhadap keputusan pemerintah dan pemerintah taat terhadap keputusan hakim. *Ketiga*, hukum sendiri adalah adil dan menjamin hak-hak asasi manusia. Dan *Keempat*, kekuasaan hakim independen dari kemauan pemerintah. Ciri yang pertama menjamin kepastian hukum dan mencegah kesewenangan penguasa. Ciri kedua menunjukkan bahwa penguasa pun berada di bawah hukum, bahwa penggunaan kekuasaan di negara itu harus dipertanggungjawabkan dan tidak tanpa batas. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa dalam setiap negara hukum selalu harus ada unsur atau ciri-ciri yang khas, yaitu (i) pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia; (ii) adanya peradilan yang bebas, mandiri, dan tidak memihak; (iii) adanya pembagian kekuasaan dalam sistem pengelolaan kekuasaan negara; dan (iv) berlakunya asas legalitas hukum dalam segala bentuknya, yaitu bahwa semua tindakan negara harus didasarkan atas hukum yang sudah dibuat secara demokratis sejak sebelumnya, bahwa hukum yang dibuat itu adalah ‘*supreme*’ atau di atas segala-galanya, dan bahwa semua orang sama kedudukannya di hadapan hukum yang dibuat itu.

---

<sup>46</sup> Franz Magnis Suseno, “50 Tahun Negara Hukum”, dalam Imam Anshori Saleh & Jazim Hamidi, *Memerdekakan Indonesia Kembali, Perjalanan Bangsa dari Soekarno ke Megawati*, IRCiSoD, Jogjakarta, 2004, hlm. 66.

Untuk kebutuhan identifikasi yang lebih konkrit, biasanya diuraikan tentang unsur-unsur Negara Hukum (*Rechtsstaat*). Konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *The Rule of Law*. Miriam Budiardjo menegaskan kembali pendapat Julius Stahl,<sup>47</sup> konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*rechtsstaat*” dalam arti klasik mencakup empat unsur penting, yaitu:

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia
- b. Pembagian atau pemisahan kekuasaan
- c. Pemerintahan berdasarkan Undang-undang atau peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*)
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan atau Peradilan tata usaha Negara.

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

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*Supremacy of Law*).
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi (*Equality before the law*).
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (*Due Process of Law*).

Keempat prinsip ‘*rechtsstaat*’ yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut diatas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip ‘*Rule*

---

<sup>47</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia Puataka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 113

*of Law*' yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang.

Menurut *The International Commission of Jurist*, yang terdiri dari 106 hakim dari 16 negara di Wilayah Asia Tenggara dan Pasifik yang tergabung dalam *The International Commission of Jurist* pada konferensi di Bangkok tanggal 15-19 februari 1965 merumuskan ciri-ciri pemerintah yang demokratis di bawah *Rule of Law* yang dinamis terdiri dari:<sup>48</sup>

- a. Perlindungan konstitusional dalam arti bahwa konstitusi selain dari pada menjamin hak-hak individu harus menentukan pula cara prosedur untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang di jamin
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
- c. Kebebasan untuk menyampaikan pendapat
- d. Pemilihan umum yang bebas
- e. Kebebasan untuk berorganisasi dan beroposisi, dan
- f. Pendidikan *civic* (kewarganegaraan).

Bahkan prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan dan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut The International Commission of Jurists adalah:

- a. Negara harus tunduk pada hukum

---

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm 142

- b. Pemerintah menghormati hak-hak individu
- c. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Hal-hal yang menjadi ciri-ciri negara hukum ini harus berada dalam suatu konstitusi sehingga menjadi hukum yang tertinggi dan dapat di jadikan rujukan dalam pembuatan peraturan perundang undangan di bawahnya sehingga menjadi dasar- dasar pertimbangan bagi proses legislasi. Dalam arti lain haruslah diletakkan dalam *grundnorm* atau undang-undang dasar. Maka negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum, untuk menegakkan kebenaran dan keadilan serta tidak ada kekuasaan yang tidak dapat di pertanggung jawabkan sehingga akan terlihat dengan ciri-ciri adanya:

- a. Jaminan perlindungan Hak-hak asasi manusia
- b. Kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; dan
- c. Legalitas dalam arti hukum, yaitu baik penyelenggara negara maupun warga negara dalam bertindak berdasar atas dan melalui hukum.

Utrecht membedakan antara Negara Hukum Formil atau Negara Hukum Klasik, dan Negara Hukum Materiel atau Negara Hukum Modern.

- a. Negara Hukum Formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis.
- b. Negara Hukum Materiel yang lebih mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.

Berkaitan dengan pendapat Utrecht, Wolfgang Friedman dalam bukunya *Law in a Changing Society* membedakan antara *rule of law* dalam arti formil yaitu dalam arti *organized public power* dan *rule of law* dalam arti materiel yaitu *the rule of just law*. Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan aliran hukum materiel.

Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, maka pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif. Karena itu, di samping istilah *the rule of law* oleh Friedman juga dikembangkan istilah *the rule of just law* untuk memastikan bahwa dalam pengertian tentang *the rule of law* tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Kalaupun istilah yang digunakan tetap *the rule of law*, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah *the rule of law* yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara Hukum di zaman sekarang.<sup>49</sup>

### **C. Mekanisme Pengisian Jabatan Negara**

---

<sup>49</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia* <http://www.docudesk.com>. PDF Created with deskPDF PDF Writer – Trial,

Terdapat suatu dasar pembatasan yang umum dalam setiap jabatan apapun, lebih-lebih jabatan kelembagaan negara, yaitu bahwa dalam jabatan itu terkandung esensi tanggung jawab dan pemegang jabatan tidak pernah bersifat langgeng. Oleh karena itu, menjadi sesuatu yang lumrah dan alami atau wajar apabila selalu terjadi pergantian pejabat baik di lingkungan eksekutif maupun di lingkungan legislatif. Pergantian pejabat yang dimaksudkan disini adalah pergantian yang terjadi secara legal atau terjadi menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengisian suatu jabatan sebagai bagian dari mekanisme pergantian kepemimpinan didasarkan pada asumsi bahwa jabatan pada dasarnya merupakan amanah yang berisi beban dan tanggung jawab, bukan merupakan hak yang harus dinikmati. Oleh karena itu, maka sudah seharusnya seseorang tidak boleh menduduki suatu jabatan tanpa ada kepastian berapa lama ia duduk di jabatan tersebut. Dibutuhkan suatu siklus jabatan yang dinamis untuk mencegah kekuasaan yang permanen dan menjadi sumber malapetaka, hal ini dikarenakan dalam setiap jabatan, dalam dirinya selalu ada kekuasaan yang cenderung berkembang menjadi sumber kesewenang-wenangan bagi siapa saja yang memegangnya. Untuk itulah, pergantian kepemimpinan harus dipandang sebagai suatu keniscayaan untuk memelihara amanah yang terdapat dalam setiap kekuasaan itu sendiri.

Pengisian jabatan kelembagaan negara berlaku baik bagi wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, maupun bagi para



pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, dan ada yang duduk di Dewan Perwakilan Daerah. Sementara itu di cabang kekuasaan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dengan terlaksananya pengisian jabatan yang teratur dan berkala maka pergantian pejabat yang dimaksud juga berjalan secara teratur dan berkala pula.<sup>50</sup>

Di dalam setiap pengisian jabatan kenegaraan harus dimungkinkan untuk terjadi pergantian. Arti memungkinkan disini bermaksud bahwa tidak harus selalu berarti ketika terjadi proses pengisian tersebut sudah dijalankan harus terjadi pergantian pemerintahan atau pejabat negara. Mungkin saja terjadi, pemerintahan suatu partai politik dalam sistem parlementer memerintah untuk dua, tiga, atau empat kali, ataupun seorang Presiden di Indonesia atau Amerika Serikat dipilih untuk dua kali masa jabatan. Dimaksud memungkinkan disini berarti bahwa kegiatan proses pengisian jabatan kenegaraan harus membuka kesempatan yang sama bagi peserta yang bertarung sebagai kontestan untuk menang atau kalah. Mekanisme dan cara-cara pengisian jabatan hanya akan memungkinkan terjadi pergantian jabatan, antara lain apabila benar-benar dilaksanakan dengan jujur dan adil (jurdil), baik, dan benar.

---

<sup>50</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum..., Op.Cit., hal. 419.

Secara umum, menurut Maurice Duverger, cara pengisian jabatan demokratis dibagi menjadi dua yakni : “demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Yang dimaksud demokrasi langsung merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat secara langsung memilih seseorang untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu dalam pemerintahan, sedangkan demokrasi perwakilan merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat memilih seseorang atau partai politik untuk memilih seseorang menduduki jabatan tertentu guna menyelenggarakan tugas-tugas (kelembagaan) negara seperti kekuasaan legislatif, eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.”<sup>51</sup>

Di dalam negara demokrasi pergantian pejabat pemerintah itu ditentukan pada dasarnya berbasis dan melibatkan rakyat. Mekanisme yang umum dan masif diakui sebagai perwujudan demokrasi adalah melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat, diselenggarakan secara periodik yang kemudian dituangkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemilihan umum kemudian disebut juga bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan (*elected public officials*).

### **1. Teori Mekanisme Umum**

Pada dasarnya kadar suatu pemerintahan atau konkritnya pemerintahan tergantung pada keberadaan orang-orang yang duduk dan memegang

---

<sup>51</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Usulan Komisi Konstitusi, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2004, hlm. 92.

kewenangan dalam pemerintahan. Oleh karena itu, secara teoretis mekanisme atau cara-cara bagaimana orang-orang yang memegang kewenangan dan berkuasa untuk memerintah (*pangreh*), yang pada umumnya melalui pemilihan merupakan salah satu sendi pokok dari pemerintahan.<sup>52</sup> Hal ini menandakan bahwa terdapat hubungan langsung yang kuat antara kekuasaan yang dipegang para aparatur pemerintahan atau lembaga-lembaga negara dengan kebebasan orang-orang yang diperintah. Mewajibkan masyarakat yang diperintah (*direh*) untuk menentukan atau memilih para *pangreh*, pada hakekatnya merupakan salah satu cara yang paling jitu yang dapat ditemukan sampai dengan zaman modern untuk mewujudkan kekuasaan.

Terdapat beberapa cara yang dapat ditempuh atau dilakukan untuk menentukan jabatan-jabatan dalam lembaga kenegaraan, antara lain cara turun temurun, pemilihan, kooptasi, pengundian, perebutan kekuasaan, dan lain sebagainya. Beberapa cara atau mekanisme pengisian jabatan negara dapat digolongkan menurut dua kategori. Pertama, cara-cara yang pada esensinya mendekatkan hubungan antara orang-orang yang menentukan (memilih) dengan kelompok orang yang dipercaya untuk berkuasa dalam rangka penyerahan atau pengalihan kekuasaan yang umumnya disebut cara-cara demokratis. Dalam hal ini terdapat anasir yang paling penting, yaitu bahwa kekuasaan atau kewenangan para penguasa akan terbatas. Kedua, kategori mekanisme atau

---

<sup>52</sup> Maurice Duverger, *Teori dan Praktik Tatanegara*, (terjemahan), Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1987, hlm. 6.

cara-cara yang sebaliknya pada dasarnya bersifat menjauhkan hubungan antara masyarakat dengan pejabat yang dikenal dengan model otokrasi. Dalam hal ini, keterbatasan terdapat pada pihak orang-orang yang menyerahkan kedaulatannya, sebaliknya para pemegang kekuasaan relatif lebih mempunyai kebebasan.

Secara konseptual, diantara dua kategori cara-cara atau mekanisme pengisian jabatan negara yang secara ekstrim berada pada dua kutub yang berbeda secara diametral, terdapat cara-cara mekanisme yang bersifat campuran (quasi), seperti dengan model peralihan. Beberapa cara yang sesungguhnya tidak real berlaku lagi, akan tetapi secara pemikiran masih berkembang dan dalam konteks literatur masih ditemukan dan jadi rujukan, antara lain cara perebutan kekuasaan, cara turun temurun, atau kooptasi.

Cara pengisian jabatan negara dengan mekanisme perebutan kekuasaan merupakan cara yang vulgar dan relatif kuno dalam menentukan pemegang kendali dan penentu kekuasaan. Awal mulanya orang yang kemudian naik ke tampuk kekuasaan (raja otoriter) biasanya adalah seorang prajurit yang mujur nasibnya. Cara-cara perebutan kekuasaan dibedakan dan dijalankan menurut berbagai model atau formula yang berbeda-beda. Pertama, cara perebutan kekuasaan yang menggunakan kekuatan rakyat yang disebut revolusi. Kedua, model atau formula "*coup d'etat*", yaitu mekanisme penentuan jabatan dengan jalan menggunakan unsur pemerintahan lama atau sebelumnya untuk memusnahkan kekuasaan sebelumnya dan menggantinya. Ketiga, mirip dengan

model atau formula *coup d'etat* akan tetapi dengan menggunakan kekuatan militer, itulah yang dikenal dengan "*pronunciamiento*". Dalam sejarah praktik ketatanegaraan terjadinya pengisian jabatan negara yang paling banyak dilakukan adalah dengan cara kombinasi dari berbagai formula.

Dilihat dari sudut pandang yuridis pengisian jabatan dengan cara perebutan hanyalah merupakan kenyataan belaka (empiris, faktual), sebab sesungguhnya tidak dapat disebut dan tidak masuk kategori cara-cara yuridis untuk menentukan atau mengangkat orang-orang *pangreh*. Sebaliknya secara esensi yang terjadi adalah situasi pelanggaran hukum yang melahirkan tatanan hukum baru. Kelompok orang *pangreh* yang memegang jabatan sebagai akibat atau yang timbul dalam perebutan kekuasaan secara naluri dan hasrat akan berusaha memformalkan atau meresmikan kekuasaan yang sudah mereka raih. Upaya tersebut akan dilakukan dalam bentuk-bentuk tertentu, seperti dengan mengatur atau mengklaim sedemikian rupa bahwa mereka adalah tatanan baru atau dengan cara menutupi dan menghapus rekam jejak asal mula keberadaan mereka dengan sikap tindak kebaikan-kebaikan.

Mekanisme pengisian jabatan negara yang juga cukup luas dan banyak terjadi adalah dengan cara turun temurun yang termasuk kategori cara otokratis. Pada umumnya, pola keturunan ini terjadi dan berlaku dalam kalangan satu orang dalam kerajaan keturunan, disamping dikenal juga adanya badan atau dewan kolektif yang haknya berlaku turun temurun. Cara ini juga sulit dimasukkan ke dalam mekanisme yuridis, akan tetapi secara politis pola

keturunan mengandung beberapa kebaikan sebagaimana berkembang dalam pemikiran dan aliran *monarchy* modern. Dengan mekanisme pengisian melalui turun temurun, maka stabilitas pemerintahan akan terjaga, penegakan aturan secara konsisten dapat dipaksakan, sirkulasi secara berkala dan teratur, terjamin kepastian sistem kepemimpinan, dan ada peluang untuk menyiapkan sosok calon pejabat atau *pangreh* untuk mengemban kewajibannya dengan pendidikan yang tepat dan pembekalan kompetensi yang baik. Mekanisme keturunan akan melahirkan pola hubungan kepentingan negara yang erat pertalian dengan kepentingan suatu keluarga sebagai kumpulan terkecil anggota-anggota masyarakat.

Sebaliknya, model pengisian jabatan dengan cara keturunan menyimpan beberapa kelemahan, seperti sifat otoritarian yang kemungkinan melekat pada orang-orang pemegang kekuasaan, terjadi tirani minoritas oleh wakil-wakil rakyat, pemerintahan jatuh ke tangan orang-orang yang tidak baik dan tidak cakap, dan membuka jurang lebar antara *pangreh* dengan yang *direh* dalam hal mana penguasaan menjadi terasing sebagai kasta tertentu tanpa ada hubungan dengan orang-orang yang diperintah. Secara historis, cara turun temurun acapkali timbul menyusul sebagai kelanjutan model perebutan kekuasaan.

Pada sisi lain, mekanisme atau cara-cara pengisian jabatan dalam kerangka tata negara demokratis merupakan upaya untuk membentuk dan mendirikan pemerintahan dengan dasar-dasar yang rasional. Secara historis dalam praktik negara-negara kuno dan tradisional, cara demokratis berlangsung

dalam kesatuan sosial kemasyarakatan dalam hal mana pemerintahan diwujudkan baik secara langsung, maupun tidak langsung. Dalam hal ini akibatnya, kekuasaan dipegang dan berada pada majelis perwakilan rakyat secara umum dengan kewenangan mengambil keputusan-keputusan penting. Untuk melaksanakan berbagai keputusan majelis rakyat, maka dibentuk kelompok pemangku jabatan yang disebut magistral.

Sesudah revolusi Perancis yang berkesinambungan dengan tradisi di *British*, pada abad XVIII revolusi Amerika Serikat melahirkan suatu demokrasi model baru. Pola demokrasi itu memungkinkan pelaksanaan demokrasi dalam negara yang besar-besar dalam keadaan rakyat secara masal dan masif tidak dapat turut serta langsung dalam pemerintahan. Akan tetapi warga masyarakat menunjuk wakil-wakil yang mengambil tempat dalam majelis perwakilan nasional. Inilah yang dikenal dengan demokrasi perwakilan. Dalam konteks inilah kemudian lahir cara-cara atau mekanisme pengisian jabatan negara dalam berbagai formula dan sistem pemilihan.

## **2. Mekanisme Melalui Pemilihan Umum**

Dalam konteks manusia sebagai individu warga negara, maka pemilihan umum berarti proses penyerahan sementara hak politiknya. Hak tersebut adalah hak berdaulat untuk turut serta menjalankan penyelenggaraan Negara.<sup>53</sup> Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari

---

<sup>53</sup> Miriam Budiarjo, Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global, Jurnal Ilmu Politik, No. 10, Jakarta, 1990, hlm. 37.

pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.<sup>54</sup>

Dalam kerangka ini prinsip kedaulatan menjadi roh bagi setiap gerak langkah penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) yang merupakan sebuah proses seleksi terhadap lahirnya pemimpin dalam rangka perwujudan demokrasi yang diharapkan menjadi representasi dari rakyat, karena Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan masyarakat, yang kemudian dirumuskan dalam berbagai bentuk kebijaksanaan (*policy*).<sup>55</sup>

Dalam negara modern, pemilihan umum (Pemilihan Umum (Pemilu)) merupakan keniscayaan dalam mengusahakan terbentuknya pemerintahan yang demokratis. Dengan kata lain berarti pemilihan umum adalah merupakan *conditio sine quanon* bagi suatu negara demokrasi modern, artinya rakyat memilih seseorang untuk mewakilinya dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sekaligus merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan atau aspirasi masyarakat.

---

<sup>54</sup> Dahlan Thaib, Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 94.

<sup>55</sup> Dudi Warsudin, 2013, Optimalisasi KPU dalam peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemilu, Jurnal Ilmu Hukum Litigasi. Vol.14 No.2



Pemilihan umum merupakan mekanisme legal untuk memilih seorang penguasa, pejabat atau lainnya dengan jalan menuliskan dan/atau mencoblos nama yang dipilih dalam secarik kertas atau dengan memberikan suaranya dalam pemilihan. Pemilihan umum mengimplikasikan terselenggaranya mekanisme pemerintahan secara tertib, teratur dan damai serta lahirnya masyarakat yang dapat menghormati opini orang lain.

Menurut Moh. Kusnardi, pemilihan umum adalah cara untuk memilih wakil-wakil rakyat dan karenanya bagi suatu Negara yang menyebutkan dirinya sebagai Negara demokrasi, pemilihan umum itu harus dilakukan dalam waktu-waktu tertentu<sup>56</sup>. Dengan perkataan lain, Pemilihan Umum (Pemilu) adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang digariskan oleh Undang-Undang Dasar. Kekuasaan yang lahir melalui pemilihan umum adalah kekuasaan yang lahir dari bawah menurut kehendak rakyat dan dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat.

Secara dogmatik, antara lain ditegaskan bahwa Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara

---

<sup>56</sup> M. Kusnardi dan H. Ibrahim, Pengantar hukum tata Negara Indonesia, Fh.UI dan CV.Sinar bakti, 1983,cet.kelima.hlm.329.

Republik Indonesia tahun 1945.<sup>57</sup> Dalam ilmu politik,<sup>58</sup> sistem pemilihan umum diartikan sebagai kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakil baik di eksekutif maupun di legislatif.

Dilihat berdasarkan fungsi dan tujuan pemilihan umum, sebagai instrumen untuk memilih pemimpin dalam negara demokrasi memiliki fungsi utama dalam hal sirkulasi elit yang teratur dan berkesinambungan. Sebuah kepemimpinan yang lama tanpa dibatasi periode tertentu, dapat menjurus pada pada kepemimpinan yang korup dan sewenang-wenang. Banyak contoh dalam sejarah dunia yang memperlihatkan betapa kekuasaan yang absolut, tanpa pergantian elit yang teratur dan berkesinambungan, mengakibatkan daya kontrol melemah dan kekuasaan menjadi korup dan sewenang-wenang.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan, bahwa pemilihan umum adalah proses pemilihan atau penentuan sikap yang dilakukan oleh suatu masyarakat untuk memilih penguasa ataupun pejabat politik untuk memimpin suatu Negara yang juga diselenggarakan oleh Negara.

Menurut C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, Fungsi Pemilihan Umum sebagai alat demokrasi yang digunakan untuk<sup>59</sup>:

- a. Mempertahankan dan mengembangkan sendi-sendi demokrasi di Indonesia.
- b. Mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia).

---

<sup>57</sup> Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>58</sup> M. Subhan Hadi, Hukum Kepailitan, Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 43.

<sup>59</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, Sistem Pemerintahan Indonesia, (Edisi Revisi), Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 12

- c. Menjamin tetap tegaknya Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Tujuan ketiga dan keempat dari pemilihan umum itu adalah juga untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak asasi para warga negara. Untuk menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantara wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif. Hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara secara dengan benar dan sebaik-baiknya menurut UUD adalah hak konstitusional warga negara dan merupakan hak yang sangat fundamental. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, di samping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri. Untuk itulah, diperlukan pemilihan umum guna memilih para wakil rakyat itu secara periodik. Demikian pula di lingkungan kekuasaan eksekutif, rakyat sendirilah yang harus memilih Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memimpin jalannya pemerintahan, baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota.

Dalam menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk di dalam keanggotaan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, diperlukan cara sebagai sistem yang kemudian biasa dipakai atau dipraktikkan di berbagai negara.<sup>60</sup> Di setiap negara itu, sistem pemilihan umumnya berbeda satu sama

---

<sup>60</sup> Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok..., Op.Cit., hlm. 758.

lain, namun tergantung juga darimana kita melihatnya. Dari sudut kepentingan rakyat, sejauh mana rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota yang sama sekali tidak berhak untuk menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya untuk duduk di lembaga perwakilan rakyat atau juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat.

Berdasarkan uraian di atas, menurut Jimlie Asshiddiqie bahwa pemilihan umum memiliki tujuan yaitu:<sup>61</sup> *Pertama*, untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai; *Kedua*, untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; *Ketiga*, untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan *Keempat*, untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara. Harus dimaklumi, kemampuan seseorang dalam melaksanakan apapun adalah bersifat terbatas.

Adapun tujuan pemilihan Umum menurut Prihatmoko, yaitu ada tiga sebagai berikut<sup>62</sup>:

- a. Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*).
- b. Pemilihan Umum (Pemilu) sebagai pemindahan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan

---

<sup>61</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum..., Op.Cit., hal. 418-419.

<sup>62</sup> Prihatmoko, Pemilihan Kepala daerah Langsung, Penerbit Pustaka, Yogyakarta, 2003, hlm.

- rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin.
- c. Pemilihan Umum (Pemilu) sebagai sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap Negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

Hal penting dan utama dalam negara demokrasi adalah tentang urgensi periodisasi Pemilihan Umum. Peserta pemilihan umum dapat bersifat kelembagaan atau perseorangan calon wakil rakyat. Perseorangan apabila calon wakil rakyat itu mencalonkan diri secara pribadi. Akan tetapi yang pribadi itu memerlukan suatu mesin politik untuk mendukung pencalonannya dan sebagai mesin kampanye pencalonannya yang bersifat kelembagaan. Kelembagaan yang seperti itulah yang biasanya disebut sebagai partai politik, yaitu organisasi yang sengaja dibentuk untuk tujuan-tujuan yang bersifat politik, seperti untuk kepentingan rekrutmen politik, komunikasi politik, pendidikan politik, dan sebagainya. Partai politik sangat terkait erat dengan kegiatan pemilihan umum, bahkan dikatakan bahwa partai politik merupakan pilar demokrasi yang sangat penting dalam sistem demokrasi perwakilan yang secara rutin dan periodik melaksanakan pemilihan umum.<sup>63</sup>

Ada beberapa alasan mengapa sangat penting bagi pemilihan umum untuk dilaksanakan secara berkala yaitu sebagai berikut:<sup>64</sup>

- a. Pendapat atau aspirasi rakyat tidak akan selalu sama untuk jangka waktu yang panjang dalam artian bahwa kondisi kehidupan rakyat itu bersifat dinamis sehingga aspirasi mereka akan aspek

---

<sup>63</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hal. 170.

<sup>64</sup> *Ibid.*

kehidupan bersama juga akan berubah-ubah seiring dengan berjalannya waktu. Mungkin saja terjadi dalam jangka waktu tertentu rakyat menghendaki agar corak dan jalannya pemerintahan harus berubah, hal ini dapat kita pahami dengan melihat proses amandemen UUD 1945 dan dihubungkan dengan teori resultante dari K.C. Wheare yang menyatakan bahwa kondisi masyarakat pada suatu masa tertentu memiliki aspek pengaruh yang sangat besar terhadap pembentukan konstitusi.

- b. Di samping pendapat rakyat dapat berubah-ubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika internasional maupun karena dinamika dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia.
- c. Perubahan-perubahan aspirasi dapat juga disebabkan karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula belum tentu memiliki sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. Dan keempat, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur dengan maksud untuk menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun di cabang kekuasaan legislatif.

Guna menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur itu diperlukan mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala sehingga demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan seluruh rakyat dapat benar-benar bekerja efektif dan efisien. Jadi, dengan adanya jaminan sistem demokrasi yang beraturan itulah kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan dengan baik. Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitamasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak, suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas.

Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus *legitimate*, dalam arti bahwa di samping legal, ia juga harus dipercaya. Tentu akan timbul keragu-raguan, apabila suatu pemerintah menyatakan diri bahwa mereka berasal dari rakyat dan dapat disebut sebagai pemerintahan yang demokrasi, padahal pembentukannya tidak berasal dari pemilihan umum. Artinya, setiap pemerintahan yang demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri yang penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern. Jimly Asshiddiqie kemudian menegaskan bahwa, pemilihan umum dapat dikatakan sebagai syarat yang mutlak bagi negara demokrasi, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.<sup>65</sup> Dan melalui Pemilihan Umum (Pemilu)lah rakyat dapat terlibat dalam penentuan atau pengambilan keputusan mengenai jalannya pemerintahan setelah Pemilihan Umum (Pemilu).

Karena perlu ditegaskan lagi bahwa demokrasi itu merupakan suatu sistem politik,<sup>66</sup> dimana di dalamnya mengikutsertakan rakyat atau warga dalam pengambilan keputusan, dan wujud pelaksanaan atau implementasi demokrasi adalah pemilihan umum, sebagaimana disebutkan dalam undang-undang tentang Pemilihan Umum (Pemilu) yaitu Undang-Undang Nomor 7

---

<sup>65</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum..., Op.Cit., hlm. 417.

<sup>66</sup> Soehino, Hukum Tata Negara: Perkembangan Pengaturan dan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia, BPFE-Yogyakarta, Yogyakarta, 2010, hlm.74.

Tahun 2017. Dan tentunya pelaksanaan pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.<sup>67</sup>

Pemilihan umum adalah merupakan institusi pokok pemerintahan perwakilan yang demokratis, karena dalam suatu negara demokrasi, wewenang pemerintah hanya diperoleh atas persetujuan dari mereka yang diperintah. Mekanisme utama untuk mengimplementasikan persetujuan tersebut menjadi wewenang pemerintah adalah melalui pelaksanaan pemilihan umum yang bebas, jujur dan adil, khususnya untuk memilih presiden / kepala daerah. Bahkan di negara yang tidak menjunjung tinggi demokrasi sekalipun, pemilihan umum diadakan untuk memberi corak legitimasi kekuasaan (otoritas).<sup>68</sup>

Oleh karena itu, pemilihan umum yang dituntut demokrasi bukanlah sembarang pemilihan umum, akan tetapi pemilihan umum dengan syarat-syarat tertentu. Pemilihan umum yang tidak memenuhi syarat-syarat tersebut hanyalah merupakan simbol belaka yang tidak banyak artinya bagi perkembangan demokrasi. Meskipun ketentuan perundang-undangan yang ada memang sudah memberikan syarat-syarat tersebut, sebagaimana misalnya istilah langsung, umum, bebas, rahasia yang bila dilaksanakan sesuai arti yang terkandung di dalamnya sudah menjamin terselenggaranya pemilihan umum

---

<sup>67</sup> Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

<sup>68</sup> Marzuki, Pengaruh Sistem Pemilihan Umum Terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat Pada DPRD-DPRD Di Provinsi Sumatera Utara, Studi Konstitusional Peran DPRD Pada Era Reformasi Pasca Pemilu 1999, Disertasi, (Program Pasca Sarjana USU: Medan, 2007), hlm. 143.



yang demokratis, akan tetapi yang diperlukan adalah meningkatkan kualitas pemilihan umum dari pemilihan umum ke pemilihan umum, sehingga pemilihan umum yang diadakan semakin lama semakin baik.

Dengan demikian, pemilihan umum yang demokratis haruslah diselenggarakan dalam suasana keterbukaan, adanya kebebasan berpendapat dan berserikat, atau dengan perkataan lain pemilihan umum yang demokratis harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Sebagai aktualisasi dari prinsip keterwakilan politik
- b. Aturan permainan yang fair
- c. Dihargainya nilai-nilai kebebasan
- d. Diselenggarakan oleh lembaga yang netral atau mencerminkan berbagai kekuatan politik secara proporsional
- e. Tiadanya intimidasi
- f. Adanya kesadaran rakyat tentang hak politiknya dalam pemilihan umum
- g. Mekanisme pelaporan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan hukum.<sup>69</sup>

Dalam perspektif teori sistem, maka dalam hubungan ini pemilihan umum sangat erat kaitannya dengan sistem pemilihan umum (*electoral system*). Akan tetapi, berkaitan dengan *electoral system* tersebut harus dibedakan antara *electoral laws* dengan *electoral process*. Didalam ilmu kepemiluan yang disebut dengan *electoral laws* adalah proses pembentukan pemerintahan melalui pilihan sistem pemilihan umum yang diartikulasikan

---

<sup>69</sup> Rusli M. Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991, hlm. 37.

kedalam suara, dan kemudian suara tersebut diterjemahkan kedalam pembagian kewenangan pemerintahan diantara partai politik yang bersaing.<sup>70</sup>

Berdasarkan pandangan yang demikian, *electoral laws* berkenaan dengan sistem pemilihan dan aturan yang menata jalannya pemilihan umum serta distribusi hasil pemilihan umum. Dalam kaitan ini sistem pemilihan umum adalah rangkaian aturan yang menurutnya pemilih mengekspresikan prefensi politik mereka, dan suara pemilih diterjemahkan menjadi kursi. Definisi ini mengisyaratkan bahwa sistem pemilihan umum mengandung elemen-elemen struktur kertas suara dan cara pemberian suara, besar distrik serta penerjemahan suara menjadi kursi. Dengan demikian hal-hal seperti administrasi pemilihan umum dan hak pilih, walaupun penting berada diluar lingkup pembahasan sistem pemilihan umum. Sedangkan *electoral process* adalah menyangkut mekanisme yang dijalankan didalam mengelola pemilihan umum, mulai dari pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye (baik yang menyangkut isi, tema, prosedur, dan teknik) pemberian suara, penghitungan suara, penetapan suara, dan penetapan pemenang.<sup>71</sup>

Pemilihan umum sebagai salah satu dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis, tentunya dengan sendirinya akan membawa konsekuensi

---

<sup>70</sup> Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1992, hlm. 31.

<sup>71</sup> Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum, Suatu Himpunan Pemikiran*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 72.

adanya berbagai sistem pemilihan umum yang berbeda satu sama lain berdasarkan sudut pandang terhadap rakyat.

Sistem pemilihan umum dibedakan atas 2 (dua) macam:

a. Sistem Pemilihan Mekanis

Sistem pemilihan mekanis menempatkan rakyat sebagai suatu massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih aktif dan memandang rakyat (korps) pemilih sebagai suatu massa individu-individu yang masing-masing mengeluarkan satu suara (suara dirinya sendiri) dalam setiap pemilihan. Menurut sistem pemilihan umum mekanis, partai-partai yang mengorganisir pemilih-pemilih dan memimpin pemilih berdasarkan sistem *be party*, *multy party*, atau *uny party*, sehingga partai politik merupakan bahagian yang tak terpisahkan dari sistem ini.<sup>72</sup>

Sejalan dengan pandangan tersebut, Jean Blondel mengemukakan dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada 2 (dua) prinsip pokok, yaitu: Pertama, *single member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil, biasanya disebut sistem distrik). Kedua, *multy member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa

---

<sup>72</sup> Moh. Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, CV. Sinar Bakti, 1983, Jakarta, hlm. 333.

wakil, biasanya dinamakan sistem perwakilan berimbang atau sistem proporsional).<sup>73</sup>

b. Sistem distrik (*single member constituency*).

Sistem ini merupakan system pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang tercakup) mempunyai satu wakil dalam parlemen. Didalam sistem ini, satu wilayah kecil (yaitu distrik pemilihan) memilih satu wakil tunggal (*single member constituency*) atas dasar pluralitas. Kondisi pluralitas terjadi. Kondisi pluralitas dapat terjadi apabila sejumlah partai atau calon mampu memperoleh suara yang lebih banyak atau besar dibandingkan dengan saingannya yang terkuat, sekalipun tidak berarti bahwa partai atau calon tersebut memperoleh suara paling banyak dibandingkan dengan kombinasi suara lawan-lawannya.

Secara umum, sistem distrik memiliki prosedur pemilihan yang dapat memaksimalkan perwujudan kedaulatan rakyat. Pemilihan anggota badan perwakilan lebih banyak ditentukan oleh pemilih, bukan partai yang menentukan calonnya, melainkan rakyat. Partai politik yang menjadi cantolan seorang calon anggota badan perwakilan lebih banyak

---

<sup>73</sup> Miriam Budiarjo, *Demokrasi Di Indonesia, Demokrasi Parlemerter dan Demokrasi Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hlm. 244.

berperan sebagai fasilitator daripada penentu kebijakan, sehingga aspek representasinya lebih kuat.

Secara teoritis sistem distrik (single member constituency) ini memiliki beberapa kelebihan sebagai berikut.<sup>74</sup>

- 1) Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihannya hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk meniadakan perbedaan yang ada dan mengadakan kerja sama, sekurang-kurangnya menjelang pemilihan umum antara lain melalui *stembus sccoord*
- 2) Fragmentasi partai dan kecenderungan membentuk partai baru dapat di bendung; malahan sistem ini bisa mendorong ke arah penyederhanaan partai secara alami dan tanpa paksaan
- 3) Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat di kenal oleh komunitasnya sehingga hubungan dengan konstituen lebih erat. Dengan demikian maka wakil rakyat tersebut akan lebih cenderung memperjuangkan kepentingan distriknya. Lagi pula kedudukannya dengan terhadap pimpinan partainya akan lebih independen, karena faktor kepribadian seseorang merupakan faktor penting dalam kemenangannya dan kemenangan partai. Sekalipun demikian ia

---

<sup>74</sup> M. Budiardjo, Dasar - dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, cet.I.hlm. 466-467.

tidak lepas sama sekali dari disiplin partai, sebab dukungan dan fasilitas partai diperlukannya baik untuk nominasi maupun kampanye.

- 4) Bagi partai besar sistem ini menguntungkan karena melalui *distortion effect* dapat meraih suara dari pemilih-pemilih lain, sehingga memperoleh kedudukan mayoritas. Dengan demikian partai pemenang sedikit banyak dapat mengendalikan parlemen.
- 5) Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen, sehingga tidak perlu di adakan koalisi dengan partai lain, hal ini mendukung stabilitas nasional.
- 6) Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

Kelemahan sistem distrik adalah:

- 1) Sistem ini kurang memperhatikan partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi kalau golongan –golongan ini terpecah dalam berbagai distrik
- 2) Sistem ini kurang representative dalam arti bahwa partai yang calonnya kalah dalam suatu distrik kehilangan suara yang mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak di perhitungkan sama sekali, atau terbuang sia-sia, dan jika banyak partai mengadu kekuatan, maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar hal ini akan di anggap tidak adil terhadap partai atau golongan yang di rugikan

- 3) Sistem distrik di anggap kurang efektif dalam masyarakat yang plural, karena terbagi dalam kelompok etnis, religius, dan *tribal*, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa suatu kebudayaan nasional yang terpadu secara ideologis dan etnis mungkin merupakan prasyarat bagi suksesnya sistem ini
  - 4) Ada kemungkinan si wakil cenderung lebih memperhatikan kepentingan distrik dan warga distriknya, dari pada kepentingan nasional. Namun sebaliknya, kekurangan yang terakhir ini, dapat pula disebut sebagai kelebihan atau keuntungan dari sistem distrik, yaitu dalam kondisi masyarakat yang sangat heterogen, penerapan sistem ini dalam jangka panjang dapat membantu untuk mengintegrasikan berbagai potensi yang beraneka ragam itu. Pada tingkat nasional, wakil-wakil rakyat di parlemen akan benar-benar mencerminkan keberagaman etnis, suku, agama, geografis, dan bahkan tingkat sosial yang ada dalam masyarakat. Hal ini tentu sejalan dengan prinsip Bhineka Tunggal Ika yang menjadi falsafah hidup bangsa Indonesia sejak dahulu.
- c. Sistem proporsional (*multy member constituency*).

Sistem ini pada dasarnya dimaksudkan untuk menghilangkan beberapa kelemahan dari sistem distrik. Sistem perwakilan proporsional ini adalah sistem dimana presentase kursi di badan perwakilan rakyat yang

dibagikan kepada tiap-tiap partai politik disesuaikan dengan presentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik itu.

Oleh karena itu dalam sistem ini, masyarakat pemilih dibagi dalam beberapa unit besar wilayah dalam suatu negara. Suatu wilayah negara merupakan suatu daerah pemilihan, maka sisa suara di suatu daerah dapat ditambahkan dengan suara yang diperoleh dari daerah lain. Apabila sebuah partai besar memperoleh suara 40 persen, maka partai tersebut harus mendapatkan kursi 40 persen, demikian juga dengan sebuah partai kecil dengan 10 persen suara harus mendapat 10 persen kursi.<sup>75</sup>

Oleh karena itu dalam sistem ini, masyarakat pemilih dibagi dalam beberapa unit besar wilayah dalam suatu negara. Suatu wilayah negara merupakan suatu daerah pemilihan, maka sisa suara di suatu daerah dapat ditambahkan dengan suara yang diperoleh dari daerah lain (*stembus accord*), sehingga besar kemungkinan setiap organisasi peserta pemilihan umum memperoleh kursi atau wakil di parlemen.

Sistem perwakilan berimbang ini dikombinasikan dengan beberapa prosedur lain, diantaranya dengan sistem daftar (*list system*). Sistem daftar banyak variasinya, tetapi pada umumnya dalam sistem daftar setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon dan si pemilih

---

<sup>75</sup> Peter Harris dan Ben Reilly, *Demokrasi dan Konflik Yang Mengakar: Sejumlah Pilihan Untuk Negosiator*, (Jakarta: International IDEA, 2000), hlm. 197.



memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu untuk bermacam-macam kursi yang sedang diperebutkan.<sup>76</sup>

Sistem ini memiliki keuntungan yaitu sebagai berikut:<sup>77</sup>

- 1) Sistem proporsional di anggap representative, karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang di peroleh dalam pemilihan umum
- 2) Sistem proporsional di anggap lebih demokratis, dalam arti lebih *egalitarian* karena praktis tanpa ada distorsi, yaitu kesenjangan antara suara nasional dan jumlah kursi dalam parlemen tanpa suara yang hilang atau *wasted*. Akibatnya semua golongan dalam masyarakat termasuk yang kecilpun memperoleh peluang untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen. Rasa keadilan (*sense of justice*) masyarakat sedikit banyak terpenuhi

Akan tetapi, sistem ini juga mengandung berbagai kelemahan atau kekurangan, diantaranya sebagai berikut:

- 1) Sistem ini kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau bekerja sama satu sama lain dan memanfaatkan persamaan-persamaan yang ada, tetapi sebaliknya cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan. Sistem ini umumnya di anggap berakibat menambah jumlah partai

---

<sup>76</sup> Saifullah Yusuf dan Fahrudin Salim, *Pergulatan Indonesia Membangun Demokrasi*, (Jakarta: Pimpinan Pusat Gerakan Pemuda Ansor, 2000), hlm. 107.

<sup>77</sup> M. Budiardjo, *op.cit*, hlm.467- 468.

- 2) Sistem ini mudah menambah fragmentasi partai. Jika timbul konflik dalam suatu partai, anggotanya cenderung memisahkan diri dan mendirikan partai baru, dengan perhitungan bahwa ada peluang untuk partai baru untuk memperoleh kursi dalam parlemen melalui pemilihan umum. Jadi kurang menggalang kekompakan dalam tubuh partai
- 3) Memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai melalui sistem daftar karena pimpinan partai menentukan daftar calon
- 4) Wakil yang terpilih kemungkinan renggang ikatannya dengan konstituennya, karena wilayah besar, peran partai dalam meraih kemenangan lebih besar ketimbang kepribadian seseorang. Dengan demikian wakil lebih terdorong untuk memperhatikan kepentingan partai dan masalah-masalah umum ketimbang kepentingan distrik serta warganya
- 5) Karena banyaknya partai yang bersaing sulit bagi suatu partai untuk meraih mayoritas ( $50\% + 1$ ) dalam parlemen, yang di perlukan untuk membentuk pemerintahan. Partai yang terbesar terpaksa berkoalisi dengan partai-partai lain untuk memperoleh mayoritas. Koalisi macam ini apa bila diterapkan dalam sistem parlementer maka tidak dapat bertahan lama dan tidak dapat membina stabilitas politik. Dalam sistem presidensial perubahan dalam komposisi di parlemen tidak terlalu memengaruhi masa jabatan eksekutif.

#### d. Sistem Pemilihan Organisme

G.Y. Wolhoff mengemukakan bahwa dalam sistem organisme rakyat dipandang sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup seperti genealogi (rumah tangga), teritorial (desa, kota, daerah), fungsional spesial (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas). Masyarakat dipandang sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme itu. Berdasarkan pandangan ini persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakan sebagai pengendali hak pilih, atau dengan perkataan lain sebagai pengendali untuk mengutus wakil-wakil kepada perwakilan masyarakat.<sup>78</sup>

Dalam sistem pemilihan organisme ini partai-partai tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh setiap persekutuan hidup dalam lingkungan sendiri. Dengan demikian dalam sistem organisme hak suara terletak pada kelompok. Badan perwakilan menurut sistem organisme ini didasarkan pada pengangkatan, sehingga bersifat badan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan hidup yang biasa disebut Dewan Korporatif.

---

<sup>78</sup> Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987, hlm. 171.

Oleh karena itu, dalam sistem ini yang melalui persekutuan hidup, mungkin ada pemilih, mungkin juga tidak, tetapi itu tidak penting, karena yang terpenting adalah persekutuan-persekutuan hidup ini mengirimkan wakil-wakilnya ke lembaga perwakilan sesuai dengan jumlah yang dibutuhkan atau yang disepakati dalam undang-undang negara yang bersangkutan. Pelaksanaan sistem pemilihan mekanis dilakukan dengan cara pengangkatan.

Berdasarkan pandangan yang demikian, kedudukan lembaga perwakilan ini agak lemah karena hanya didasarkan pada persekutuan hidup, sehingga pada umumnya apabila lembaga ini hendak menetapkan undang-undang yang menyangkut hak-hak rakyat, meskipun undang-undang tersebut telah disetujui lembaga perwakilan, akan tetapi baru berlaku setelah disetujui oleh rakyat melalui referendum.

Di negara yang menganut susunan perwakilan rakyat bikameral, beberapa negara menggunakan gabungan sistem pemilihan organis dan sistem pemilihan mekanis, seperti halnya di Inggris perwakilan itu dinamakan *parliament*, yang terdiri atas *house of lord* dan *house of commons*. Anggota-anggota *house of lord* lebih berdasarkan kedudukan misalnya bangsawan, pemuka-pemuka agama, hakim-hakim tinggi. Sedangkan *house of commons* terdiri dari wakil-wakil yang dipilih langsung oleh rakyat.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1980), hlm. 78.

Di Indonesia dalam rangka Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen ke empat, keanggotaan Majelis Permusyawaratan rakyat terdiri atas lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum, terdapat juga Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang didasarkan pada pengangkatan. Bahkan Dewan Perwakilan Rakyat sebelum pemilihan umum 2004, masih terdapat anggota yang diangkat yaitu dari Fraksi ABRI.

Jadi menurut sistem yang pertama, badan perwakilan bersifat badan perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya, dan yang ke dua badan perwakilan bersifat badan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan hidup itu. Dalam bentuk yang ekstrim yang pertama menghasilkan “ parlemen “ yang kedua menghasilkan “ dewan korporatif “. perlu diperhatikan bahwa kedua sistem ini dapat dikombinasikan di Negara-negara dengan sistem bi-kameral.<sup>80</sup>

Di Indonesia dalam rangka Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen ke empat, keanggotaan Majelis Permusyawaratan rakyat terdiri atas lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum, terdapat juga Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang didasarkan pada pengangkatan. Bahkan Dewan Perwakilan Rakyat sebelum pemilihan umum 2004, masih terdapat anggota yang diangkat yaitu dari Fraksi ABRI.

Secara teori telah disepakati bahwa suatu pemilihan umum bukan hanya sebagai bentuk nyata demokrasi, akan tetapi pemilihan umum itu

---

<sup>80</sup> Moh.Kusnardi dan H.Ibrahim,*op.cit*, hlm.333

sendiri harus bersifat demokratis. Terdapat sejumlah parameter pemilihan umum (Pemilu) yang ideal dalam arti dapat dipandang diselenggarakan secara demokratis. Affan Gafar mengajukan 5 (lima) parameter untuk sebuah pemilihan umum yang ideal yaitu sebagai berikut:<sup>81</sup>

- a. Pemilihan umum haruslah diselenggarakan dengan cara yang demokratis sehingga memberikan peluang bagi semua partai dan calon legislatif yang terlibat untuk berkompetisi secara fair dan jujur. Rekayasa dan manipulasi yang sangat mewarnai penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) masa lampau jangan sampai terulang lagi.
- b. Pemilihan umum haruslah menciptakan MPR/DPR, DPRD Tingkat I dan DPRD Tingkat II yang lebih baik, lebih berkualitas, dan memiliki akuntabilitas politik yang tinggi.
- c. Derajat keterwakilan, artinya bahwa anggota MPR/DPR yang dibentuk melalui pemilihan umum haruslah memiliki keseimbangan perwakilan, baik antara wakil Jawa maupun luar Jawa atau antara pusat dengan daerah
- d. Peraturan perundang-undangan Pemilihan Umum (Pemilu) haruslah tuntas.
- e. Pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) hendaknya bersifat praktis, artinya tidak rumit dan gampang dimengerti oleh kalangan masyarakat banyak.

Suatu pemilihan umum yang baik sebagai pencerminan prinsip demokrasi dan yang diselenggarakan secara demokratis, perlu didukung oleh kehadiran badan penyelenggara yang handal. Badan-Badan Penyelenggara Pemilihan Umum Selain KPU yang terlibat sebagai penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu) adalah sebagai berikut: (1) Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). (2) Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi (Bawaslu

---

<sup>81</sup> Affan Gafar, Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 251- 255.

Provinsi). (3) Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota (4) Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan (Panwaslu Kecamatan). (5) Panitia Pengawas Pemilihan Umum Lapangan. (6) Pengawas Pemilihan Umum Lapangan. (7) Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri. (8) Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum (DKKP). (9) Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK). (10) Panitia pemungutan Suara (PPS). (11) Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN). (12) Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). (13) Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa KPU merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang bertugas sebagai penyelenggara pemilihan umum. KPU dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan pemilihan umum legislatif dan eksekutif dalam kurun waktu lima tahun sekali.

Adapun tugas utama sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemilihan umum adalah Komisi Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu) atau disingkat KPU. KPU merupakan salah satu lembaga negara yang bersifat independen. Lembaga independen adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat, namun bekerja secara independen. Lembaga-lembaga lain yang bersifat independen antara lain seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain sebagainya. KPU merupakan

suatu komisi negara yang berposisi sebagai penunjang atas lembaga utama. Kedudukan KPU dengan demikian tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara yang telah ditentukan dalam UUD 1945. Lembaga negara penunjang disebut pula *auxiliary state body*, sedang lembaga negara utama disebut pula *main state organ*.

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu), KPU bertugas dalam melaksanakan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD, Pemilihan Umum (Pemilu) Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sebelum Pemilihan Umum (Pemilu) 2014, anggota-anggotanya dapat diisi oleh unsur-unsur partai politik, namun setelah dikeluarkannya UU No. 4 tahun 2000 anggota KPU diharuskan non-partisipan.

Seiring berjalannya waktu, untuk meningkatkan kualitas Pemilihan Umum (Pemilu) salah satunya penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu). KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu) dituntut untuk independen dan non-partisipan. Untuk itulah terjadi beberapa revisi undang-undang tentang Pemilihan Umum pasca Orde Baru. Sebelumnya penyelenggaraan Pemilihan Umum diatur dengan UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD, UU No. 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian muncul UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Menjelang Pemilihan Umum 2014 dibuat pula UU No. 42 tahun 2008 tentang



Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden disertai revisi undang-undang pemerintahan daerah yaitu UU No. 32 tahun 2014 direvisi dengan UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Terakhir DPR dan Pemerintah mensyahkan UU No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Dalam UU No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum diatur lebih lanjut mengenai badan-badan lain yang bertugas dalam mewujudkan Pemilihan Umum (Pemilu) yang Jurdil dan Luber.

### **BAB III**

## **LEMBAGA KEPRESIDENAN, PANCASILA SEBAGAI DASAR KETATANEGARAAN, DAN PRAKTIK DEMOKRASI INDONESIA**

### **A. Konstruksi Pengaturan Lembaga Kepresidenan Indonesia**

Membahas mengenai hakekat lembaga kepresidenan, tidak terlepas dari konsep kepemimpinan suatu negara. Pada dasarnya, peristilahan tersebut dibedakan berdasarkan konsep kepala negara dengan konsep kepala pemerintahan. Negara yang menganut sistem parlementer membedakan, malah memisahkan kepala negara dengan kepala pemerintahan. Tetapi di lingkungan negara yang presidensil perbedaan keduanya bukan keperluan yang lazim.

Lembaga kepresidenan adalah lembaga negara yang memegang kekuasaan pemerintahan yang di dalam konteks teori *trias politica* disebut eksekutif yaitu lembaga negara yang memegang kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Lembaga kepresidenan disebut sebagai lembaga negara karena negara merupakan suatu sistem yang secara konstitutif terdiri atas unsur rakyat, wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat. Pemerintahan yang berdaulat ini yang disebut presiden dalam sistem pemerintahan presidensil, fungsi kepala eksekutif dan kepala negara bersifat *inherent* atau menyatu dalam jabatan presiden. Lembaga kepresidenan dapat diartikan pula sebagai institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 yang berisi 2 (dua) jabatan yaitu presiden dan wakil presiden.

Dalam struktur ketatanegaraan dengan sistem pemerintahan presidensil, patut dicatat bahwa yang menyangkut lembaga kepresidenan adalah:<sup>1</sup>

- a. Kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dalam sistem presidensil seperti di Indonesia menyatu dalam jabatan presiden dan wakil presiden. Dengan demikian memimpin penyelenggaraan negara dalam pemerintahan sehari-hari.
- b. Presiden tidak bertanggung jawab pada parlemen
- c. Presiden dan parlemen mempunyai kedudukan yang sejajar sehingga presiden tidak dapat membubarkan parlemen, demikian pula parlemen tidak dapat memberhentikan presiden.

Oleh karena itu, Indonesia tidak mengenal pembedaan pemisahan kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden adalah presiden yaitu jabatan yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar. Lembaga kepresidenan adalah suatu institusi yang memimpin kekuasaan eksekutif dalam sistem politik. Lembaga Kepresidenan meliputi presiden bersama wakil presiden serta aparat pemerintah, yang merupakan pelaksana kekuasaan eksekutif.

Bagir Manan dalam buku yang ditulis oleh Ni'matul Huda Menegaskan bahwa lembaga kepresidenan sebagai penyelenggara sistem pemerintahan presidensil bersifat tunggal (*single executive*). Wakil presiden dan menteri serta aparatur dibawahnya adalah pembantu presiden. Dengan perkataan lain, hubungan antara presiden dan wakil presiden tidak bersifat kolegal. Dengan demikian, bahwa lembaga kepresidenan idealnya sebagai lokomotif atau penggerak dalam penyelenggara dalam system ketatanegaraan Indonesia sebagai

---

<sup>1</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia, Bandung, 2010.

mana kewenangan dan kekuasaannya lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Dasar.

Kekuasaan dan tanggungjawab pemerintah berada di tangan satu orang yaitu dipegang oleh presiden sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 Ayat 1 UUD 1945. Namun dalam melaksanakan tugasnya presiden dibantu oleh wakil presiden sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 Ayat 2 UUD 1945, serta sesuai dengan amanat Pasal 17 Ayat 1 UUD 1945 yang menegaskan bahwa presiden dibantu oleh para menteri. Sebagai kepala pemerintahan, presiden berhak mengangkat menteri urusan tertentu dalam pemerintahan. Terkait dengan tugas dan kewenangan presiden tentunya tidak luput dari yang namanya kekuasaan yang dimiliki oleh seorang presiden selalu digunakan atas nama negara untuk mengatur kehidupan politik dan demokrasi atau mengatur kehidupan rakyat.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa sumber kekuasaan tertentu dalam negara hukum adalah hukum, dan setiap kepala negara harus tunduk dengan hukum. Oleh karena itu kepala negara dan kepala eksekutif dalam hal ini presiden memiliki seperangkat kekuasaan yang bersumber dari UUD 1945. Kekuasaan dalam demokrasi adalah kekuasaan dari rakyat yang dipercayakan lewat pemilihan umum untuk pengabdian dan pelayanan semua warga, bangsa, dan negara. Dengan demikian kekuasaan lembaga kepresidenan yang dipimpin oleh

presiden juga merefleksikan kekuasaan yang bersumber dari rakyat, melalui sistem pemilihan umum secara langsung.<sup>2</sup>

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan mulai dari tahun 1999 sampai tahun 2002 perubahan selama empat tahap perubahan, lembaga kepresidenan juga tidak luput dari perubahan tersebut. Pasca perubahan ke – 4, struktur UUD 1945 memberikan pengaturan yang dominan terhadap lembaga kepresidenan, baik jumlah pasal maupun kekuasaannya. Konstruksi pengaturan konstitusional yang terkait dengan kelembagaan kepresidenan mencakup jumlah pasal yang paling banyak dalam UUD 1945. Bab III dengan judul yang lebih umum tentang “Pemerintahan Negara”, sesungguhnya mengarah pada pengaturan lembaga eksekutif dengan inti lembaga kepresidenan. *Performance* lembaga kepresidenan yang utama disebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar dan dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.<sup>3</sup> Untuk memperkuat pelaksanaan kewenangan, Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.<sup>4</sup> Kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) adalah memenuhi dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Pasal 4

<sup>4</sup> Pasal 16

Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.<sup>5</sup>

Dalam konstruksi pengaturan lembaga kepresidenan penuh dengan nuansa hukum dan lebih berbobot yuridis. Lembaga kepresidenan hanya dapat dipangku oleh seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.<sup>6</sup> Dalam konteks periode masa jabatan terdapat jaminan hukum yang cukup, karena pemangku jabatan lembaga kepresidenan dapat memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>7</sup> Jikapun, harus meletakkan jabatannya, maka berlaku persyaratan secara hukum.<sup>8</sup> Secara hukum tata negara dapat diberhentikan oleh MPR atas usul DPR, dengan alasan hukum, yaitu baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela

---

<sup>5</sup> Pasal 9

<sup>6</sup> Pasal 6 ayat (1)

<sup>7</sup> Pasal 7C

<sup>8</sup> Pasal 7

maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden yang terlebih dahulu diperiksa, diadili, dan diputus oleh MK.<sup>9</sup>

Sebagai simbol negara presiden memegang beberapa kewenangan yang bersifat mandiri dan koneksitas dalam jaringan sistem pemerintahan negara.

Kewenangan simbolik sebagai berikut:

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.

Pasal 11

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 13

- 1) Presiden mengangkat duta dan konsul.
- 2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
- 3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 14

- 1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.

---

<sup>9</sup> Pasal 7A jo Pasal 7B ayat (1)

- 2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

#### Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.

Dalam bidang perundang-undangan, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat<sup>10</sup> dan Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.<sup>11</sup> Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang, 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.<sup>12</sup> Untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, Presiden menetapkan peraturan pemerintah.<sup>13</sup> Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang.<sup>14</sup>

Konstruksi pengaturan lembaga kepresidenan cukup dominan dalam struktur UUD NRI Tahun 1945, baik kuantitas jumlah pasalnya maupun jangkauan lingkup kewenangannya. Sekurang-kurangnya terdapat sekitar 13 (tiga

---

<sup>10</sup> Pasal 5 ayat (1)

<sup>11</sup> Pasal 20 ayat (2)

<sup>12</sup> Pasal 20 ayat (5) dan (6)

<sup>13</sup> Pasal 5 ayat (2)

<sup>14</sup> Pasal 22 ayat (1)



belas) pasal UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur langsung mengenai jabatan kepresidenan, yaitu mulai Pasal 4 sampai dengan Pasal 17 serta Pasal 22. Sementara itu, ada juga sejumlah pasal dan ayat yang materi pengaturannya secara tidak langsung berkaitan dan tidak mungkin terlepas dengan kelembagaan kepresidenan.

Dengan begitu, secara substansi keberadaan dan kedudukan lembaga kepresidenan sangat kuat menurut konstitusi, sebab Presiden merupakan penyelenggara pemerintahan<sup>15</sup> dalam pengertian yang luas. Kewenangan presiden sesungguhnya mencakup setiap ranah kekuasaan negara dengan kekuasaan utama sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Selain itu, dalam bidang hukum Presiden mempunyai kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan,<sup>16</sup> kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum (grasi, amnesti, dan abolisi) dan kewenangan dalam bidang militer, pertahanan, dan keamanan. Sebagai penyelenggara sistem pemerintahan lembaga kepresidenan bersifat tunggal (*single executive*), sebab posisi Wakil Presiden dan Menteri adalah pembantu Presiden. Dengan perkataan lain, hubungan antara Presiden dengan Wakil Presiden dan Menteri tidak bersifat "*collegial*".

Lembaga kepresidenan menurut UUD NRI Tahun 1945 tidak lagi mengenal pranata mandataris, Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Dua pengertian terakhir ini sebetulnya merupakan pengertian yang

---

<sup>15</sup> UUD 1945, Pasal 4 Ayat (1)

<sup>16</sup> UUD 1945, Pasal 5 dan Pasal 22

bersifat analisis keilmuan dan hanya tampak pada sistem parlementer. Pada sistem presidensil, tidak ada Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden Amerika Serikat adalah Presiden tanpa perbedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan. Begitu pula mengenai “mandataris”. Tidak ada maksud Soepomo yang menyusun penjelasan untuk memberi kualitas atau kualifikasi tersendiri “mandataris” kepada Presiden, melainkan sekedar sebutan. Lingkungan jabatannya sendiri adalah lembaga kepresidenan, dan pejabatnya (*ambtsdrager*) adalah Presiden yang dipilih oleh rakyat secara langsung. Tidak ada lingkungan jabatan kemandatarisan, sehingga tidak ada pemangku jabatan (pejabat) yang disebut mandataris.

Apabila ditelaah, latar belakang pemikiran, perkembangan pandangan-pandangan dalam proses penyusunan UUD NRI 1945, besar kemungkinan struktur dan rumusan kekuasaan Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan memperoleh pengaruh dari struktur dan rumusan kekuasaan Presiden menurut UUD Amerika Serikat. Sebagaimana diketahui, baik secara teoritik maupun dalam praktik, Amerika Serikat dianggap sebagai salah satu model sistem pemerintahan yang memberikan kedudukan yang kuat kepada Presiden. Akan tetapi juga, terdapat indikasi bahwa pilihan penentuan norma-norma terkait lembaga kepresidenan sebagai penyelenggara pemerintahan dipengaruhi oleh karakter asli pemerintahan lokal. Dalam tradisi Indonesia, kepala desa atau raja mempunyai kedudukan yang kuat dalam menjalankan pemerintahan yang dibantu oleh aparat desa atau pembantu raja. Dalam struktur pemerintahan asli Kepala

Desa atau Raja tidak hanya menjalankan pemerintahan, tetapi juga menjalankan kekuasaan peradilan dan membentuk hukum. Dalam hal ini, dapat diasumsikan ada semangat untuk menjamin suatu kekuasaan pemerintahan (eksekutif) yang kuat dan stabil. Secara konstitusional (formal), meskipun UUD 1945 menonjolkan sistem pemerintahan kepresidenan (presidensial) yang tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat.

## **B. Histori Pengisian Jabatan Lembaga Kepresidenan**

Saat kapan lahirnya negara Republik Indonesia terkait dengan dua momentum menurut karakteristik pandangan tertentu. Bagi cara pandang sosiologis-empirik kelahiran negara Republik Indonesia biasanya berlaku tanggal 17 Agustus 1945, yaitu sejak dibacakannya Proklamasi Kemerdekaan Indonesia oleh Soekarno-Hatta. Dalam pada itu, kalangan yang berpandangan yuristik menganggap negara republik Indonesia berdiri pada tanggal 18 Agustus 1945, yaitu pada saat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) melakukan persidangan dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945. Sejarah pengisian jabatan lembaga kepresidenan mempunyai momentum yang sama dan tidak dapat dipisahkan dengan kelahiran negara kesatuan Republik Indonesia dalam perspektif yuridis. Pada tanggal 18 Agustus 1945, PPKI menetapkan dua unsur atau kelengkapan penting secara hukum-konstitusional akan keberadaan negara republik Indonesia, yaitu mengesahkan UUD 1945 dan menetapkan presiden dan

wakil presiden sebagai representasi pemerintahan sebagai salah satu syarat konstitutif negara.<sup>17</sup>

Sesaat setelah memproklamasikan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia belum memiliki perangkat penyelenggaraan negara apapun. Satu-satunya badan yang ada waktu itu hanyalah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Sidang pertama PPKI tanggal 18 Agustus 1945, memuat agenda pokok pengesahan UUD 1945 yang rancangannya telah dirumuskan oleh BPUPK yang dibagi ke dalam tiga sesi, yakni pengesahan Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh UUD 1945, dan Aturan Peralihan UUD 1945. Pengesahan Aturan Peralihan mencakup Pasal III yang berbunyi sebagai berikut: “Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.” Dalam hubungan ini, Otto Iskandardinata mengajukan usul bahwa berhubung dengan keadaan waktu, supaya pemilihan presiden ini diselenggarakan dengan aklamasi dan majukan sebagai calon, yaitu Bung Karno sendiri dan calon wakil presiden Mohammad Hatta. Usul tersebut disetujui oleh semua anggota secara aklamasi, sehingga pengisian jabatan lembaga kepresidenan dilakukan murni berdasarkan musyawarah-mufakat. Inilah momentum pengisian jabatan lembaga kepresidenan pertama kali dalam sejarah, karena sejak saat itu Negara Republik Indonesia memiliki Presiden dan Wakil Presiden.

---

<sup>17</sup> Saafroedin Bahar, dkk., *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945-19 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 327.

Pada 17 Agustus 1950, Soekarno diambil sumpahnya kembali sebagai Presiden Negara Kesatuan Republik Indonesia di Yogyakarta. Sementara itu, dalam fase berikutnya, sesuai dengan ketentuan Pasal 45 UUDS 1950 pengisian jabatan lembaga kepresidenan dilakukan melalui oleh DPRS dan Mohamad Hatta terpilih dan ditetapkan kembali sebagai Wakil Presiden.

Pada Tahun 1968, MPRS mengadakan SU dan melalui Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1968 mengangkat dan melantik secara resmi Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia hingga terpilihnya presiden oleh MPR hasil pemilihan umum. MPRS tidak mengangkat seorang Wakil Presiden untuk mendampingi Presiden. Pada fase ini pengisian jabatan lembaga kepresidenan dilakukan dengan cara pengangkatan yang secara konstitusional tidak jelas dasarnya, akan tetapi lebih didasarkan pada keadaan mendesak dalam negara.

Pada Tahun 1971 diselenggarakan pemilu yang menghasilkan MPR yang mulai 12 sampai dengan 25 Maret 1973 melangsungkan Sidang Umum. Pada fase ini, berlaku ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, yaitu bahwa presiden dipilih oleh MPR. Sesuai dengan Ketetapan MPR No. II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, Soeharto dipilih sebagai Presiden Republik Indonesia berdasarkan musyawarah dan mufakat. Dengan cara yang sama, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dipilih sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia. Hasil pemilihan ini dikukuhkan melalui Ketetapan MPR No. IX/MPR/1973 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia dan Ketetapan MPR No. XI/MPR/1973 tentang Pengangkatan Wakil Presiden

Republik Indonesia.<sup>18</sup> Masa jabatan Presiden Soeharto berlangsung sampai pada 21 Mei 1998 dengan cara menyatakan berhenti, yang secara norma tidak dikenal dalam UUD 1945. Periode berikutnya, pengisian jabatan lembaga kepresidenan dilakukan melalui mekanisme Pasal 8 UUD 1945, yaitu Wakil Presiden Republik Indonesia Bacharuddin Jusuf Habibie melanjutkan sisa masa jabatan Presiden/Mandataris MPR 1998-2003.

Pada Tahun 1999 diselenggarakan pemilihan umum yang menghasilkan MPR yang berwenang untuk memilih presiden dan wakil presiden. Secara konstitusional pengisian jabatan lembaga kepresidenan berlaku mekanisme internal MPR yang secara teknis diatur dalam Ketetapan MPR No. VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia dengan proses pencalonan diajukan oleh fraksi di MPR.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>Hingga lima kali Sidang Umum MPR berturut-turut berikutnya, Jenderal (Purn) Soeharto terpilih secara terusmenerus sebagai Presiden Republik Indonesia. Sementara itu, Wakil Presiden terus berganti dari periode ke periode. Presiden Soeharto terpilih dan diangkat sebagai Presiden RI, berturut-turut, pada SU MPR pada 11-23 Maret 1978 (Tap MPR No. X/MPR/1978 tentang Pengangkatan Presiden RI) dengan Wakil Presiden terpilih Adam Malik (Tap MPR No. XI/MPR/1978 tentang Pengangkatan Wakil Presiden RI); SU MPR, 1-11 Maret 1983 (Tap MPR No. VI/MPR/1983 tentang Pengangkatan Presiden RI) dengan Wakil Presiden terpilih Jenderal (Purn.) Umar Wirahadikusumah (Tap MPR No. VIII/MPR/1983 tentang Wakil Presiden RI); SU MPR, 1 - 11 Maret 1988 (Tap MPR No. V/MPR/1988 tentang Pengangkatan Presiden RI) dengan Wakil Presiden terpilih Jenderal (Purn) Sudharmono, S.H.7 (Tap MPR No. VII/MPR/1988 tentang Pengangkatan Wakil Presiden RI); SU MPR, 1-1 Maret 1993 (Tap MPR No. IV/MPR/1993 tentang Pengangkatan Presiden RI) dengan Wakil Presiden terpilih Jenderal Try Sutrisno (Tap MPR No. V/MPR/1993 tentang Pengangkatan Wakil Presiden RI), SU MPR, 11 Maret 1998 (Tap MPR No. IV/MPR/1998 tentang Pengangkatan Presiden RI) dengan Wakil Presiden terpilih Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie (Tap MPR No. VI/MPR/1998 tentang Pengangkatan Wakil Presiden RI).

<sup>19</sup> Dalam SU MPR 1999 muncul tiga calon yang lolos persyaratan, yaitu Megawati Soekarnoputri yang dicalonkan oleh Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, K.H. Abdurrahman Wahid yang dicalonkan oleh aliansi fraksi yang tergabung dalam Poros Tengah (Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Reformasi, dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan), dan Prof.

Sesuai prosedur dan mekanisme Ketetapan MPR No. VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, pemilihan dibedakan tidak dalam satu paket dan pemilihan wakil presiden dilakukan setelah terpilih presiden.<sup>20</sup>

### C. Pancasila Sebagai Dasar Ketatanegaraan

Pancasila sebagai dasar bernegara mengalami pasang surut. Selain terjadi pasang surut wacana Pancasila, dalam kehidupan berbangsa dan bernegara terdapat indikasi menguatnya ideologi keagamaan, terutama Islam sebagaimana disebutkan dalam temuan penelitian Arief Rachman.<sup>21</sup> Dalam penelitiannya, Arief Rachman menemukan bahwa pada era reformasi ditandai menguatnya wacana ideologi keagamaan, terutama Islam. Bersamaan dengan itu membawa implikasi terhadap semakin terpinggirkannya wacana Pancasila. Pancasila sebagai sebuah ideologi, dalam era reformasi tidak ikut andil dalam reproduksi

---

Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.Sc yang dicalonkan oleh Fraksi Partai Bulan Bintang. Sebelum voting dimulai, Yusril Ihza Mahendra mengundurkan diri dari pencalonan. Melalui mekanisme voting, K.H. Abdurrahman Wahid mengungguli perolehan suara Megawati Soekarnoputri dengan selisih 60 suara. Dengan hasil ini, K.H. Abdurrahman Wahid ditetapkan oleh MPR sebagai Presiden Republik Indonesia masa bakti 1999-2004 melalui Ketetapan MPR RI Nomor VII/ MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

<sup>20</sup>Dalam SU MPR 199, ada empat orang kandidat yang diusulkan oleh sejumlah fraksi dan individu anggota MPR, yaitu Akbar Tandjung yang diusulkan oleh F-PG, Jenderal TNI Wiranto yang diusung oleh F-PDU dan 74 anggota MPR lain, Hamzah Haz yang dicalonkan oleh F-PPP, dan Megawati Soekarnoputri yang dicalonkan oleh F-PDIP. Melalui proses lobi, Jenderal Wiranto dan Akbar Tandjung mengundurkan diri. Melalui proses pemungutan suara, Megawati Soekarnoputri berhasil unggul dan selanjutnya ditetapkan sebagai Wakil Presiden RI melalui Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.

<sup>21</sup> Arief Rachman, “produksi dan reproduksi wacana Pancasila pada era reformasi”, Kajian Budaya dan Media, UGM, 2012.

formasi-formasi sosial dan kekuasaan. Bahkan yang terjadi, justru Pancasila kehilangan fungsinya sebagai sebuah ideologi, dan karena itu mengalami peminggiran.

Memudarnya pengaruh Pancasila juga diakui oleh Wakil Ketua DPR Utut Adianto dalam Simposium Nasional bertajuk *'Institusionalisasi Pancasila Dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan'* digelar oleh DPR bersama dengan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP). Utut Adianto menyebutkan secara spesifik tentang pengabaian nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dalam praktik pembentukan perundang-undangan di DPR. Indikasi memudarnya nilai-nilai Pancasila yaitu dengan banyaknya produk undang-undang yang dilakukan yudisial review di Mahkamah Konstitusi (MK)<sup>22</sup>. Hal yang sama diungkapkan oleh Pelaksana Tugas Kepala BPIP, Prof Hariyono bahwa Pancasila di era reformasi menghadapi tantangan yang sedemikian rumit. Hariyono menilai bahwa Pancasila kurang tercermin dalam peraturan perundangan. Padahal, Pancasila menjadi dasar dalam berkehidupan berbangsa dan bernegara<sup>23</sup>.

Pelaksanaan nilai-nilai Pancasila semakin merosot. Kemerostan pelaksanaan nilai-nilai Pancasila semakin terlihat ketika tidak berlakunya lagi TAP MPR No. II/MPR/1978 dengan dikeluarkannya TAP MPR No.

---

<sup>22</sup> “Pembentukan Peraturan dan UU Harus Mencerminkan Pancasila”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b5eb4b18d28b/pembentukan-peraturan-dan-uu-harus-mencerminkan-pancasila>, diakses pada 12 Maret 2019

<sup>23</sup> “Pembentukan Peraturan dan UU Harus Mencerminkan Pancasila”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b5eb4b18d28b/pembentukan-peraturan-dan-uu-harus-mencerminkan-pancasila>, diakses pada 12 Maret 2019



XVIII/MPR/1998. TAP MPR No. II/MPR/1978 berisi tentang pedoman bagaimana mengamalkan nilai-nilai Pancasila yang secara umum dikenal sebagai Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) yang merupakan pegangan hidup dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara bagi setiap warganegara Indonesia.

Pancasila merupakan kristalisasi dari nilai-nilai luhur bangsa Indonesia yang bersifat universal, sehingga nilai-nilai Pancasila menjadi sumber dari segala sumber hukum. Pancasila sebagai orientasi paradigmatik bagi ilmu, khususnya bagi ilmu-ilmu sosial yang dikembangkan negara atau bangsa non-Barat. Kenyataan tersebut menjadikan Pancasila sebagai dasar falsafah negara dan ideologi negara<sup>24</sup>.

Menurut Sutrisno, Pancasila adalah suatu *Philosophische grondslag*, suatu *Weltanschauung* yang diusulkan oleh Bung Karno di depan sidang BPUPKI 1 Juni 1945 sebagai dasar bagi negara Indonesia yang kemudian merdeka.<sup>25</sup> Pancasila dikualifikasikan sebagai falsafah dan ideologi yang menunjukkan jati diri atau citra visioner bangsa Indonesia. Pancasila lebih didorong oleh persatuan dan kesatuan bangsa, sehingga proses pembangsaan selalu dihadapkan pada tantangan baru. Pancasila dengan demikian diakui sebagai dasar falsafat Negara dan ideologi Negara.

---

<sup>24</sup> Lihat Pancasila sebagai Ideologi Terbuka, loc.cit.

<sup>25</sup> Slamet Sutrisno, *Pancasila Sebagai Ideologi Sebuah Bidang Ilmu atau Terbuka*. Yogyakarta: ANDI, 2006, hlm. 88

Menurut Mahfud MD, pengakuan Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia membawa konsekuensi diterima dan berlakunya kaidah-kaidah penuntun bagi pembuatan kebijakan negara terutama politik hukum nasional.<sup>26</sup> Selanjutnya menurut Mahfud. M.D. dari Pancasila tersebut lahir sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun dalam pembuatan politik hukum atau kebijakan negara lainnya, yaitu:<sup>27</sup>

- a. Kebijakan umum dan politik hukum harus menjaga integrasi atau keutuhan bangsa baik secara ideologi maupun secara teritori. Setiap hukum atau kebijakan apa pun di Indonesia tidak boleh menyebabkan atau berpotensi terancamnya keutuhan kita sebagai bangsa baik ideologis maupun wilayah teritorisnya. Politik hukum dan kebijakan umum haruslah menjadi milik dan diterima secara bersama tanpa dirusak oleh nilai-nilai sektarian. Haruslah ditangkal dan ditindak tegas setiap kebijakan atau upaya apa pun yang berpotensi atau bertendensi merobek keutuhan ideologi dan teritori kita
- b. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah di dasarkan upaya membangun demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (Negara hukum) sekaligus. Indonesia adalah negara demokrasi yang berarti menyerahkan pemerintahan dan penentuan arah kebijakan negara kepada rakyat melalui konstelasi politik yang sehat, namun Indonesia juga Negara hukum (nomokrasi) sehingga setiap kebijakan negara yang dibuat atas nama rakyat haruslah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan filosofi hukum yang mendasarinya
- c. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan upaya membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Indonesia bukan negara penganut paham liberalisme, tetapi secara ideologis menganut prisma antara individualisme dan kolektivisme dengan titik berat pada kesejahteraan umum dan keadilan sosial.
- d. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan pada prinsip toleransi beragama yang berkeadaban. Indonesia bukan negara agama sehingga tidak boleh melahirkan kebijakan atau politik hukum yang

---

<sup>26</sup> Moh Mahfud MD. menjelaskan arti politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan pergantian hukum lama. Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm. 5.

<sup>27</sup> Moh. Mahfud. MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontriversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers), hlm. 26-27.

berdasar atau didominasi oleh satu agama tertentu atau nama apa pun; tetapi Indonesia juga bukan negara sekuler yang hampa agama, sehingga setiap kebijakan atau politik hukumnya haruslah dijiwai oleh ajaran berbagai agama-agama yang bertujuan mulia bagi kemanusiaan. Kedudukan agama sebagai sumber hukum haruslah diartikan sebagai sumber hukum materiil yakni bahan untuk dijadikan hukum formal.

Menurut Jimly Asshiddiqie, Indonesia sebagai negara hukum sudah sangat jelas mencantumkan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga negara yang tertuang secara tertulis dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Termasuk pencantuman nilai-nilai ideologi negara Indonesia. Sudah menjadi konsensus nasional bahwa Pancasila merupakan ideologi Indonesia. Berdasarkan UUD 1945, kedudukan Pancasila sebagai ideologi negara Indonesia sebenarnya secara substantif sudah sangat jelas dengan dicantumkannya dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Kedudukan Pancasila tersebut tetap dipertahankan sebelum amandemen (perubahan) atau sesudah perubahan, karena yang hanya mengalami perubahan adalah batang tubuh UUD 1945.<sup>28</sup>

Dardji Darmodihadjo berpendapat bahwa Pancasila sebagai dasar hukum dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis konstitusional dan secara objektif ilmiah. Secara yuridis konstitusional, Pancasila sebagai dasar negara yang dipergunakan sebagai dasar mengatur menyelenggarakan pemerintahan negara. Secara objektif ilmiah karena Pancasila adalah suatu paham filsafat, suatu

---

<sup>28</sup> Sejak era reformasi tahun 1998, dalam rentang 4 tahun mulai 1999 – 2002, UUD 1945 telah mengalami 4 kali perubahan.

*philosophical way of thinking system*, sehingga uraiannya harus logis dan dapat diterima akal sehat.<sup>29</sup> Hal tersebut bermakna bahwa Pancasila merupakan dasar negara dan ideologi nasional, serta sebagai sumber nilai sekaligus sebagai dasar hukum tertinggi dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi nasional adalah nilai-nilai yang bersifat tetap. Namun, pada penjabarannya, dilakukan secara dinamis dan kreatif sesuai dengan kebutuhan perkembangan masyarakat Indonesia.

Pancasila dipergunakan sebagai dasar untuk mengatur pemerintahan dan mengatur penyelenggaraan negara. Konsep-konsep Pancasila tentang kehidupan bernegara yang disebut cita hukum (*staatsidee*)<sup>30</sup>, merupakan cita hukum yang harus dilaksanakan secara konsisten dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila juga mempunyai fungsi dan kedudukan sebagai pokok atau kaidah negara yang mendasar (*fundamental norma*)<sup>31</sup>. Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara bersifat tetap, kuat, dan tidak dapat diubah oleh siapapun, termasuk oleh MPR-DPR hasil pemilihan umum.

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dasar negara Pancasila perlu difahami konsep, prinsip dan nilai yang terkandung di dalamnya agar dapat dengan tepat mengimplementasikannya. Namun sebaiknya perlu diyakini

---

<sup>29</sup> Natabaya, H.A.S., *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 12

<sup>30</sup> Lihat Jimly Asshidiqqie, "Ideologi, Pancasila dan Konstitusi", [http://www.jimly.com/makalah/namafile/3/ideologi\\_pancasila\\_dan\\_konstitusi.doc](http://www.jimly.com/makalah/namafile/3/ideologi_pancasila_dan_konstitusi.doc) -, diunduh tanggal 12 Maret 2019.

<sup>31</sup> Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 248-249.

terlebih dahulu bahwa Pancasila memenuhi syarat sebagai dasar negara dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan beragam suku, agama, ras dan antar golongan yang ada. Pancasila memenuhi syarat sebagai dasar negara bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan alasan sebagai berikut.

Pancasila memiliki potensi menampung keadaan pluralistik masyarakat Indonesia yang beraneka ragam suku, agama, ras dan antar golongan. Pada Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, menjamin kebebasan untuk beribadah sesuai agama dan keyakinan masing-masing. Kemudian pada Sila Persatuan Indonesia, mampu mengikat keanekaragaman dalam satu kesatuan bangsa dengan tetap menghormati sifat masing-masing seperti apa adanya.

- a. Pancasila memberikan jaminan terealisasinya kehidupan yang pluralistik, dengan menjunjung tinggi dan menghargai manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan secara berkeadilan yang disesuaikan dengan kemampuan dan hasil usahanya. Hal ini ditunjukkan dengan Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab.
- b. Pancasila memiliki potensi menjamin keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terbentang dari Sabang sampai Merauke, yang terdiri atas ribuan pulau sesuai dengan Sila Persatuan Indonesia.
- c. Pancasila memberikan jaminan berlangsungnya demokrasi dan hak-hak asasi manusia sesuai dengan budaya bangsa. Hal ini, selaras dengan Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.
- d. Pancasila menjamin terwujudnya masyarakat yang adil dan sejahtera sesuai dengan Sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat sebagai acuan dalam mencapai tujuan tersebut. Pancasila sebagai kaidah negara yang fundamental berarti bahwa hukum dasar tertulis (UUD), hukum tidak tertulis (konvensi), dan semua hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negara Republik Indonesia harus bersumber dan berada dibawah pokok kaidah negara yang

fundamental tersebut<sup>32</sup>. Menurut Harun Alrasid kedudukan Undang-undang Dasar bagi suatu negara analog dengan kedudukan anggaran dasar bagi suatu partai politik atau organisasi lainnya, yaitu merupakan pegangan pokok bagi tindakan operasional dari organisasi yang bersangkutan.<sup>33</sup>

Undang-undang Dasar 1945 merupakan pokok-pokok pikiran utama para pendiri bangsa tentang bagaimana negara ini diselenggarakan berdasarkan ketentuan hukum atau disebut sebagai negara hukum. Kedudukan Pancasila sebagai dasar Negara tersebut menurut Kaelan, yang dikutip oleh Ongki dapat diperinci sebagai berikut:

- a. Pancasila sebagai dasar Negara adalah merupakan sumber dari segala sumber hukum (sumber tertib hukum) Indonesia. Dengan demikian Pancasila merupakan asas kerokhanoian tertib hukum Indonesia yang dalam Pembukaan UUD 1945 dijelmakan lebih lanjut dalam Empat Pokok Pikiran.
- b. Meliputi suasana kebatinan (*Geistlicbenbintergrund*) dari Undang-Undang Dasar 1945.
- c. Mewujudkan cita-cita hukum bagi hukum dasar Negara (baik hukum dasar tertulis maupun tidak tertulis)
- d. Mengandung norma yang mengharuskan Undang-Undang Dasar mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara Negara (termasuk para penyelenggara partai dan golongan fungsional) memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur. Hal ini sebagaimana tercantum dalam pokok pikiran keempat yang bunyinya sebagai berikut “.....Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab “.
- e. Merupakan sumber semangat bagi Undang-Undang Dasar 1945, bagi penyelenggara Negara, para pelaksana pemerintahan (juga para penyelenggara partai dan golongan fungsional) Hal ini dapat dipahami karena semangat adalah penting bagi pelaksanaan dan

---

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ed. 1, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 135.

<sup>33</sup> Harun Alrasid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 2007, hlm. 150.

penyelenggaraan Negara karena masyarakat dan negara Indonesia senantiasa tumbuh dan berkembang seiring dengan perkembangan zaman dan dinamika masyarakat. Dengan semangat yang bersumber pada asas kerohanian Negara sebagai pandangan hidup bangsa, maka dinamika masyarakat dan Negara akan tetap diliputi dan diarahkan asas kerohanian Negara.<sup>34</sup>

Pancasila pada hakikatnya adalah sistem nilai (*value*) yang merupakan kristalisasi nilai-nilai luhur kebudayaan bangsa Indonesia sepanjang sejarah, dan kebudayaan yang berakar dari unsur-unsur kebudayaan luar yang sesuai sehingga secara keseluruhannya terpadu menjadi kebudayaan bangsa Indonesia.<sup>35</sup>

Pancasila sebagai filsafat, memiliki karakteristik sistem filsafat tersendiri yang berbeda dengan filsafat lainnya, di antaranya:

- 1) Sila-sila Pancasila merupakan satu kesatuan sistim yang bulat dan utuh (sebagai suatu totalitas). Dengan pengertian lain, apabila tidak bulat dan utuh atau satu sila dengan sila lainnya terpisah-pisah, maka itu bukan Pancasila.
- 2) Susunan Pancasila dengan suatu sistim yang bulat dan utuh itu dapat digambarkan sebagai berikut:
  - a) Sila 1, meliputi, mendasari, dan menjiwai: sila 2, 3, 4, dan 5.
  - b) Sila 2, diliputi, didasari, dan dijiwai sila 1, serta mendasari dan menjiwai sila 3,4, dan 5.
  - c) Sila 3, diliputi, didasari, dan dijiwai sila 1, 2, serta mendasari dan menjiwai; sila 4 dan 5.
  - d) Sila 4, diliputi, didasari, dan dijiwai sila 1, 2, dan 3, serta mendasari dan menjiwai sila 5.
  - e) Sila 5, diliputi, didasari, dan dijiwai sila 1, 2, 3, dan 4.
  - f) Pancasila sebagai suatu substansi, artinya unsur asli/permanen/primer
  - g) Pancasila sebagai suatu yang ada mandiri, yang unsur-unsurnya berasal dari dirinya sendiri.

---

<sup>34</sup> Kaelan. *Negara Kebangsaan Pancasila*. Paradigma. Yogyakarta, 2013, hlm. 472.

<sup>35</sup> Ahmad Nasher, *Pancasila sebagai sistem Filsafat*. ahmadnasher.staff.gunadarma.ac.id.

- h) Pancasila sebagai suatu realitas, artinya ada dalam diri manusia Indonesia dan masyarakatnya, sebagai suatu kenyataan hidup bangsa, yang tumbuh, hidup, dan berkembang dalam kehidupan sehari-hari.<sup>36</sup>

Secara aksiologis, nilai itu dibagi macamnya menurut kualitas nilainya, yaitu ke dalam nilai baik dan buruk yang dipelajari oleh etika, dan nilai indah dan tidak indah yang dipelajari oleh estetika. Akan tetapi macam-macam nilai kemudian berkembang menjadi beraneka ragam, tergantung pada kategori penggolongannya.<sup>37</sup> Pembahasan tentang nilai pada dasarnya merupakan kajian filsafat, khususnya bidang filsafat yang disebut aksiologi. Pertanyaan atau pemikiran kefilsafatan yang cirinya antara lain kritis dan mendalam, di sini dimulai dengan pertanyaan: apakah hakikat nilai itu?

Pertanyaan ini menginginkan jawaban yang simultan, general dan abstrak. Jawabannya haruslah bersifat hakiki yaitu sesuatu yang harus ada pada sesuatu dan apabila sesuatu itu tidak ada maka hilanglah makna akan sesuatu tersebut. Hal berarti dalam menjawab pertanyaan apakah hakikat nilai yang terkandung di dalam Pancasila tersebut, maka jawabannya harus mengenai sesuatu yang harus ada pada sila-sila Pancasila tersebut, yang menjadi karakteristik yang membedakan dengan nilai-nilai lainnya. Nilai yang dalam bahasa Inggrisnya adalah *value* biasa diartikan sebagai harga, penghargaan, atau taksiran. Maksudnya adalah harga yang melekat pada sesuatu atau penghargaan terhadap sesuatu.

---

<sup>36</sup> Rowland Bismark Fernando Pasaribu. Pancasila sebagai sistem Filsafat. staff.gunadarma.ac.id. diunduh pada

<sup>37</sup> *Ibid.*



Bambang Daroeso mengemukakan bahwa nilai adalah suatu kualitas atau penghargaan terhadap sesuatu, yang dapat menjadi dasar penentu tingkah laku seseorang.<sup>38</sup> Darji Darmodiharjo mengatakan bahwa nilai adalah kualitas atau keadaan sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik lahir maupun batin.<sup>39</sup> Sementara itu Widjaja mengemukakan bahwa menilai berarti menimbang, yaitu kegiatan menghubungkan sesuatu dengan sesuatu yang lain (sebagai standar), untuk selanjutnya mengambil keputusan.<sup>40</sup> Keputusan itu dapat menyatakan : berguna atau tidak berguna, benar atau tidak benar, indah atau tidak indah, baik atau tidak baik dan seterusnya.

Menurut Fraenkel, sebagaimana dikutip oleh Soenarjati Moehadjir dan Cholisin, nilai pada dasarnya disebut sebagai standar penuntun dalam menentukan sesuatu itu baik, indah, berharga atau tidak.<sup>41</sup>

Pancasila merupakan suatu sistem nilai, sudah memenuhi syarat sebagai sebuah sistem, atau dengan kata lain Pancasila bersifat sistematis/sistematik, karena:

- 1) Pancasila terdiri dari beberapa Sila, yakni Lima Sila
- 2) Diantara Lima Sila mempunyai hubungan yang sifatnya hirarkis (Sila pertama: Ketuhanan mendasari dan menjiwai Sila kemanusiaan, Sila persatuan, Sila kerakyatan dan Sila keadilan
- 3) Diantara Sila-Sila dalam Pancasila tidak saling bertentangan, bahkan merupakan satu kesatuan yang bersifat komprehensif integralistik.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Bambang Daroeso, *Dasar dan Konsep Pendidikan Moral Pancasila*, Aneka Ilmu, . Semarang, 1986, hlm. 20

<sup>39</sup> Darji Darmodiharjo, *Pokok-pokok Filsafat Hukum (Apa dan. Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia)*, PT. Gramedia, Jakarta, 1995, hlm. 1

<sup>40</sup> Widjaja, AW., *Kesadaran Hukum Manusia dan Masyarakat Pancasila.*, Jakarta : Era Swasta, 1985, hlm. 155.

<sup>41</sup> Cholisin; Soenarjati, M., *Konsep Dasar Pendidikan Pancasila*. Laboratorium PMPKn FPIPS IKIP Yogyakarta bekerjasama dengan Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989. hlm. 25

Berdasarkan kelima sila dalam Pancasila tersebut di atas bahwa nilai-nilai luhur yang bersifat abstrak dan bersifat hierarki. Nilai-nilai Ketuhanan menduduki hierarki yang tertinggi, karena menjadi sumber dari nilai-nilai kemanusiaan, kebangsaan, demokratis, dan keadilan sosial, sedangkan nilai-nilai kemanusiaan menjadi sumber nilai kebangsaan, demokrasi, dan keadilan sosial. Dengan demikian, kedudukan Pancasila sebagai dasar tersebut berguna untuk mengatur pemerintahan dan mengatur penyelenggaraan negara. Konsep-konsep Pancasila tentang kehidupan bernegara yang disebut cita hukum (*staatsidee*)<sup>43</sup>, merupakan cita hukum yang harus dilaksanakan secara konsisten dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan berpegang Pancasila sebagai sumber hukum tertinggi dan sumber tertib hukum; sebagai nilai dasar, nilai instrumental dan nilai praktik; serta konkretisasi dari nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai kerakyatan dan nilai keadilan sosial menunjukkan kedudukan kuatnya Pancasila. Untuk menjadikan pasal-pasal, perundang-undangan yang akan diaturnya, memiliki cita-cita, karsa dan rasa Pancasila, maka dibutuhkanlah politik hukum yang menjadi katalisator idealisasi Pancasila. Hal ini karena dengan politik hukum, maka nilai-nilai luhur sila-sila Pancasila dapat dijabarkan atau kemudian

---

<sup>42</sup> Indri Djanarko, *Pancasila sebagai sistem Filsafat*. <http://indridjanarko.dosen.narotama.ac.id>.

<sup>43</sup> Keberadaan Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* (kalimatun sawa) di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara dalam kesepakatan pertama penyangga konstitusionalisme menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka. Lihat makalah Jimly Asshidiqie, "Ideologi, Pancasila dan Konstitusi", [http://www.jimly.com/makalah/namafile/3/ideologi\\_pancasila\\_dan\\_konstitusi.doc](http://www.jimly.com/makalah/namafile/3/ideologi_pancasila_dan_konstitusi.doc) -,

diimplementasikan darah, semangat dan nafas Pancasila dalam undang-undang yang akan diaturnya, sehingga undang-undang baru menjadi bagian yang integral dan tidak bertolak belakang pengaturannya dengan beraura dan roh positif Pancasila. Maksudnya, undang-undang yang baru dibentuknya itu akankah sejalan dan senafas dengan kehendak dan kemurnian niat baik atau positif dari Pancasila.

Nilai-nilai yang telah ada dan hadir di kehidupan masyarakat dan bangsa Indonesia sejak dahulu kala, sehingga politik hukum dapat mewujudkannya ke dalam nilai-nilai Pancasila itu ke dalam produk-produk hukum yang dibentuknya.

Hal ini, karena politik hukum adalah kebijaksanaan negara tentang hukum. Kebijakan negara terhadap hukum yang bagaimanakah yang ingin dicitakan (*ius constituendum*) dengan sistem hukum yang ada saat ini, strategi dan dengan cara apakah yang dipandang sebagai paling tepat untuk mencapai tujuan tersebut, kapan sesungguhnya waktu yang tepat untuk merubah dan bagaimanakah perubahan itu sebaiknya dilakukan, dan dapat dirumuskan pola yang baku dan mapan yang akan dapat membantu memutuskan proses pemilihan tujuan dan cara-cara yang dapat untuk mencapai tujuan tersebut melalui politik hukum dasar kerangka utamanya. Dengan hal ini, maka politik hukum dapat diterjemahkan merupakan aktivitas kebijakan negara untuk menentukan pola dan cara membentuk hukum (hukum baru atau mengganti hukum lama), mengawasi

bekerjanya hukum dan untuk dapat memperbaharui hukum sesuai dengan tujuan negara sebagaimana diatur UUD 1945.

Politik hukum dapat dijadikan sebagai alat atau sarana dan langkah yang tepat dan dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional akan dapat diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang lebih besar. Melalui politik hukum yang bersendikan kelima sila Pancasila akan berpengaruh besar terhadap materi atau substansi kalimat pasal-pasal yang akan diaturnya undang-undang yang dibentuknya. Strategi dengan memasukkan dan menjadikan Pancasila sebagai bagian kesatuan, akan dihasilkan pembangunan hukum nasional yang menyatunya nilai-nilai luhur dari Pancasila dalam setiap peraturan perundang-undangan yang diaturnya adalah refleksi semangat, cita-cita dan nilai-nilai luhur Pancasila yang telah ada dan hidup serta menjadi bagian kehidupan seluruh bangsa Indonesia.

### **Sejarah Perumusan Pancasila**

Nama Indonesia mulai dipakai untuk menyebut Kepulauan Hindia Belanda menyanggupi akan memberikan kesejahteraan dan kebahagiaan. Mereka segera menyadari bahwa tanpa Soekarno, M. Hatta dan pemimpin Indonesia lainnya, mustahil akan dapat menguasai rakyat Indonesia. Maka dalam bulan Juli 1942 Soekarno dipindahkan dari tempat pembuangannya ke tanah Jawa. Pada tanggal 8 Maret 1943 Jepang melancarkan suatu pergerakan rakyat di Indonesia

yang disebut Pusat Tenaga Rakyat (Putera). Tujuan Jepang ialah untuk membujuk kaum nasionalis sekuler dan golongan intelektual agar mengerahkan tenaganya untuk membantu Jepang. Empat tokoh Indonesia yang dianggap paling terkemuka, yang dikenal dengan nama Empat Serangkai, yaitu Soekarno, M. Hatta, K.H. Mansyur, dan pemimpin Taman Siswa Ki Hajar Dewantoro mendapat kepercayaan untuk memimpin gerakan itu. Tetapi ternyata gerakan Tiga A dan Putera kurang memuaskan hasilnya.<sup>44</sup>

Kemudian Jepang membentuk organisasi PUTERA, dengan prinsip Autarki (daerah yang harus memenuhi kebutuhan sendiri dan perang). Sistem ini diterapkan dalam setiap wilayah ekonomi. Contoh Jawa menjadi 17 daerah, Sumatera 3 daerah, dan Meinsefu (daerah yang diperintah Angkatan Laut) 3 daerah.

Pada tanggal 1 Maret 1944 Putera dibubarkan, dan dibentuklah suatu organisasi yang meliputi semua usaha *tonarigumi* (rukun tetangga) dan Jawa Hokokai. Di dalam Jawa Hokokai ditonjolkan sifat berbakti. Pemimpin tertinggi adalah *Gunseikan*, sedangkan Soekarno menjabat sebagai *Komon* (penasihat). Keadaan Jepang pada pertengahan tahun 1944 semakin buruk dan terus menerus menderita kekalahan perang dari sekutu. Hal ini kemudian membawa perubahan baru bagi pemerintah Jepang di Tokyo dengan janji kemerdekaan yang di

---

<sup>44</sup> Gunawan Setiardja, *Hak-Hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*. Kanisius, Yogyakarta, 1993.

umumkan Perdana Menteri Kaiso tanggal 7 september 1944 dalam sidang istimewa Parlemen Jepang (*Teikoku Gikai*) ke 85.

Janji tersebut kemudian diumumkan oleh Jenderal Kumakhichi Haroda tanggal 1 Maret 1945 yang merencanakan pembentukan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Sebagai realisasi janji tersebut pada tanggal 29 April 1945 kepala pemerintahan Jepang untuk Jawa (*Gunseikan*) membentuk BPUPKI dengan Anggota sebanyak 60 orang yang merupakan wakil atau mencerminkan suku/golongan yang tersebar di wilayah Indonesia. BPUPKI diketuai oleh DR Radjiman Wedyodiningrat sedangkan wakil ketua R.P Suroso dan Pejabat yang mewakili pemerintahan Jepang “Tuan Hchibangase”. Dalam melaksanakan tugasnya di bentuk beberapa panitia kecil, antara lain panitia sembilan dan panitia perancang UUD.

Inilah langkah awal dalam sejarah perumusan Pancasila sebagai dasar negara. Secara ringkas proses perumusan pancasila nampak dalam pandangan-pandangan dan pikiran-pikiran para tokoh bangsa.<sup>45</sup> Dalam pidatonya, MR. Muhammad Yamin, pada sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945 menyampaikan rumus asas dan dasar negara sebagai berikut: Peri Kebangsaan, Peri Kemanusiaan, Peri Ketuhanan, Peri Kerakyatan, dan Kesejahteraan Rakyat. Setelah menyampaikan pidatonya, Mr. Muhammad Yamin menyampaikan usul tertulis naskah Rancangan Undang-Undang Dasar. Di dalam Pembukaan

---

<sup>45</sup> Suwarno, P.J., *Pancasia Budaya Bangsa Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1993, hlm. 53.

Rancangan UUD itu, tercantum rumusan lima asas dasar negara yang berbunyi sebagai berikut:<sup>46</sup>

- a) Ketuhanan Yang Maha Esa
- b) Kebangsaan Persatuan Indonesia
- c) Rasa Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab
- d) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan Perwakilan
- e) Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Mr. Soepomo, pada tanggal 31 Mei 1945 antara lain dalam pidatonya menyampaikan usulan lima dasar negara, yaitu sebagai berikut: Paham Negara Kesatuan, Perhubungan Negara dengan Agama, Sistem Badan Permusyawaratan, Sosialisasi Negara, dan Hubungan antar Bangsa.

Kemudian, Ir. Soekarno, dalam sidang BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945 mengusulkan rumusan dasar negara adalah sebagai berikut:

- a) Kebangsaan Indonesia
- b) Internasionalisme atau peri kemanusiaan
- c) Mufakat atau demokrasi
- d) Kesejahteraan Sosial
- e) KeTuhanan yang berkebudayaan.<sup>47</sup>

Dalam hal ini, Soekarno juga pernah menyatakan bahwa Pancasila sebagai falsafah dan ideologi bangsa Indonesia yang dapat menjawab tantangan zaman di masa yang akan datang.

Panitia Kecil pada Sidang PPKI, tanggal 22 Juni 1945, memberi usulan rumusan dasar negara adalah sebagai berikut:

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Konsep dasar negara yang diajukan oleh Ir. Soekarno tersebut, dapat diperas menjadi Tri Sila, yaitu : Sila Kebangsaan dan Sila Internasionalisme diperas menjadi Socio Nationalisme; Sila Mufakat atau Demokratie dan Sila Ketuahan yang berkebudayaan. Kemudian Tri Sila tersebut dapat diperas lagi menjadi Eka Sila, yaitu Gotong Royong. Lihat, *Ibid.*

- a) Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya.
- b) Kemanusiaan yang adil dan beradab
- c) Persatuan Indonesia
- d) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan
- e) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>48</sup>

Rumusan akhir Pancasila dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia adalah yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, dalam sidang PPKI dengan penjabaran rumusan yang lebih lengkap.

#### 1) Ketuhanan Yang Maha Esa

Sebagai hasil refleksi terhadap hidup manusia Indonesia sejak zaman kuno, khususnya dalam hidup masyarakat desa, para pendiri negara kita sampai pada kesimpulan: manusia Indonesia mengakui Tuhan yang satu adanya, entah dengan adanya, entah dengan sebutan Tuhan, Widi, Widi, Wasa, Sang Hyang Hana, Gusti atau Allah. Adanya dunia dengan segala isinya mendorong manusia ke dalam keyakinan: ada suatu realitas, yang tertinggi, yang menjadi sumber adanya seluruh realitas di dunia sebagai sebab yang pertama, sebagai causa prima. Bagaimana orang-orang menghayati

---

<sup>48</sup> Panitia kecil mempunyai tugas untuk menggolong-golongkan dan memeriksa catatan-catatan tertulis selama sidang. Rapat Panitia Kecil telah diadakan bersamaan dengan 38 anggota BPUPKI di kantor Besar Jawa Hookookai dengan susunan sebagai berikut; Ketua : Ir. Soekarno, Anggota : 1) K.H.A Wachid Hasjim, 2) Mr. Muhammad Yamin, 3) Mr. A.A. Maramis, 4) M. Soetardjo Kartohadikoesoemo, 5) R. Otto Iskandar Dinata, 6) Drs. Mohammad Hatta, 7) K. Bagoes H. Hadikoesoemo. Selanjutnya, dalam sidang yang dihadiri oleh 38 orang tersebut telah membentuk lagi satu Panitia Kecil yang anggota-anggotanya terdiri dari : Drs. Mohammad Hatta, Mr. Muhammad Yamin, Mr. A. Subardjo, Mr. A.A. Maramis, Ir. Soekarno, Kiai Abdul Kahar Moezakkir, K.H.A. Wachid Hasjim, Abikusno Tjokrosujoso, dan H. Agus Salim. Panitia Kecil inilah yang sering disebut sebagai panita 9 (sembilan) yang pada akhirnya menghasilkan Piagam Jakarta (Jakarta Charter). Lihat, *Ibid.*



keyakinannya, bagaimana mereka bertaqwa, mengabdikan kepada Tuhan, tergantung pada pribadi masing-masing. Maka di Indonesia ada kebebasan beragama. Indonesia bukan negara “teokratis”, bukan negara agama yaitu negara yang dalam penyelenggaraan kehidupan berpemerintahan berdasarkan kekuasaan (*kratia*) Tuhan (*Theos*) menurut ajaran agama tertentu.<sup>49</sup>

Para pemeluk agama dan para penganut kepercayaan bebas dalam menghayati dan melaksanakan keyakinan mereka, saling menerima serta saling menghargai dengan penuh toleransi dan dengan semangat kerjasama yang serasi.

## 2) Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab

Bangsa Indonesia mempunyai gambaran atau citra manusia sendiri. Setiap manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang dianugerahi budi dan karsa merdeka, dihargai dan dihormati sesuai dengan martabatnya. Semua manusia adalah sama derajatnya sebagai manusia. Semua manusia sama hak dan kewajibannya. Pada dasarnya manusia dibedakan atas dasar ras, agama, adat atau keturunan atau jenis kelamin. Manusia adalah makhluk rohani sekaligus makhluk jasmani, adalah makhluk pribadi sekaligus makhluk sosial. Hal ini disebut untuk mempergunakan istilah Prof. Notonagoro: monodualitas.

Setiap manusia diharapkan mendapat apa yang menjadi haknya. Maka

---

<sup>49</sup> Achmad Fauzi, *et.al.*, *Pancasila Ditinjau dari Segi Sejarah-Segi Yuridis Konstitusional dan Segi Filosofis*, cet.III, (Malang: Lembaga Penerbitan Universitas Brawijaya, tanpa tahun), hal. 93-94.

dirumuskan: “Kemanusiaan yang adil”.<sup>50</sup> Di sini kita menemukan dasar hak-hak asasi manusia dalam pandangan hidup bangsa Indonesia. Disadari pula bahwa dunia dengan isinya itu merupakan obyek bagi manusia. Dunia ini merupakan obyek bagi panca indera manusia: bagi mata, untuk dinikmati keindahan alamnya; bagi telinga, dinikmati bermacam-macam suaranya. Manusia dapat menangkap itu semua sehingga timbul getaran-getaran dalam jiwanya, dengan bermacam-macam perasaan. Apa yang dialami dalam jiwanya dapat diekspresikan dan dimanifestasikan dalam bermacam-macam bentuk kesenian; umpamanya dalam bentuk lagu, tari-tarian, atau lukisan. Tetapi dunia ini terutama merupakan obyek untuk budinya dan karsanya. Manusia dengan jiwanya yang rohani bersifat transenden, mengatasi struktur dan kondisi alam jasmani. Manusia dapat mengenal hukum-hukum alam dapat menemukan potensi yang terkandung dalam alam; manusia mampu mengolah dan mengubah alam dalam batas-batas tertentu. Transendensinya relatif dan terbatas. Dengan demikian manusia mampu menciptakan kebudayaan. Ia mengolah tanah, air, api dan logam yang didapatnya dalam alam. Hal ini dirumuskan dalam istilah “yang beradab”.

### 3) Persatuan Indonesia

---

<sup>50</sup> Achmad Fauzi, et.al., *Pancasila Ditinjau dari Segi Sejarah-Segi Yuridis Konstitusional dan Segi Filosofis*, cet.III (Malang: Lembaga Penerbitan Universitas Brawijaya, tanpa tahun), hal. 93-94.

Ketika Ir. Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945 tampil pada sidang paripurna BPUPKI atas permintaan ketuanya, dr. Radjiman Wedyodiningrat, ia menegaskan:

“Saya mengerti apakah Paduka Tuan Ketua kehendaki Paduka Tuan minta dasar, minta *philosophisce grondslag*... Dasar pertama yang baik dijadikan dasar buat negara Indonesia, ialah dasar kebangsaan. Kita mendirikan satu negara Kebangsaan Indonesia. Tetapi saya minta kepada saudara-saudara, janganlah saudara-saudara salah faham, jikalau saya katakan, bahwa dasar pertama buat Indonesia ialah dasar Kebangsaan. Itu bukan berarti satu kebangsaan dalam arti yang sempit, tetapi saya menghendaki satu *nationale staat*. Bangsa Indonesia, *natie* Indonesia, bukanlah sekedar satu golongan orang yang hidup dengan “*le désir d’être ensemble*” di atas daerah yang kecil seperti Minangkabau, atau Madura, atau Yogya, atau Sunda, atau Bugis, tetapi bangsa Indonesia ialah seluruh manusia yang menurut geopolitik yang telah ditentukan oleh Allah tinggal di kesatuannya semua pulau-pulau Indonesia dari ujung Utara Sumatera sampai ke Irian!”

Persatuan Indonesia atau kebangsaan Indonesia diilhami oleh kata-kata pujangga Empu Tantular pada jaya-jayanya Majapahit dahulu, yang sekarang tercantum dalam lambang negara; “Bhineka Tunggal Ika”: walaupun beraneka ragam adalah satu! Indonesia memang terdiri atas bermacam-macam suku atau kelompok etnik: orang Jawa, Timor, Madura, Batak, Aceh, Bali, Bugis dan seterusnya, masing-masing dengan bahasa daerah, adat, kesenian, dan watak kebiasaan mereka masing-masing.<sup>51</sup>

Terdapat bermacam-macam agama dan kepercayaan. Tetapi suku-suku atau kelompok-kelompok etnik, yang selama berabad-abad telah mengalami nasib yang sama, bertekad hendak bersatu. Bersama-sama sudah menderita

---

<sup>51</sup> Achmad Fauzi, et.al., *Pancasila Ditinjau Dari Segi Sejarah, Segi Yuridis. Konstitusional, dan Segi Filosofis*, Unibraw, Malang, 1981, hlm. 105.

dijajah oleh kaum kolonialis; hasrat keinginannya hanya satu; tetap bersatu. Nasionalisme ini tidak boleh menjadi satu chauvinisme<sup>52</sup>. Oleh karena itu sila II ini tidak boleh lepas dari sila III. Artinya, sila Kebangsaan atau Persatuan Indonesia dijiwai oleh sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab; kebangsaan yang ingin berhubungan secara serasi dengan bangsa-bangsa lain di dunia.

4) Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmah Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan

Musyawarah telah lama dikenal dalam budaya bangsa Indonesia. Musyawarah telah menjadi adat kebiasaan sebagai cara khusus mengadakan perundingan. Musyawarah juga telah dikenal sebagai cara para tetua desa-desa di Indonesia. Musyawarah ditempuh oleh para sesepuh dalam pengambilan keputusan. Dalam musyawarah, setiap anggota sidang dapat mengutarakan pendapat. Setiap orang berhak agar gagasannya didengarkan dan bahwa orang lain juga harus memperhitungkannya. Setelah mengadakan pembicaraan, timbang-menimbang maka akhirnya diambil keputusan.

Dalam keputusan itu tak tercantumkan keinginan siapa saja dan tak seorang pun boleh memaksakan kehendak pribadinya. Dalam musyawarah dan memutuskan secara bersama-sama, kepala desa memegang pimpinan. Keputusan terakhir disebut mufakat yaitu konsensus, kesepakatan bersama. Jadi keputusan mufakat adalah langkah terakhir dari musyawarah yang

---

<sup>52</sup> Nurcholish Majid, *Indonesia Kita*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hal 69-70.

berlangsung lama. Pada waktu mempertimbangkan dan bersepakat kepala desa tidak dibenarkan bertindak selaku pembesar dalam arti selaku orang yang mendikte, akan tetapi sebagai kepala sosial suatu keluarga besar, seorang bapak bagi seluruh persekutuan.

Cara berunding musyawarah untuk mufakat ini dilaksanakan bukan hanya dalam rapat dan rembuk desa, tetapi juga dalam forum sidang MPR, DPR pusat sampai dengan DPRD tingkat II. Musyawarah untuk mufakat merupakan suatu bentuk dan proses berunding yang tidak mengenal adanya usaha untuk saling menghantam atau saling menjebak dengan akal muslihat supaya akhirnya dapat tampil sebagai pemenang yang unggul dalam perdebatan. Musyawarah untuk mufakat merupakan suatu metode dengan tukar pikiran, menyumbangkan gagasan-gagasan berusaha untuk bersama-sama dapat menemukan kebenaran dan kebaikan.

Dalam musyawarah orang boleh saja adu argumentasi dan berdiskusi. Hal ini oleh Sukarno dikemukakan juga ketika ia berbicara tentang asas musyawarah mufakat dalam sidang paripurna BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945 yang dikenal dengan sebutan “Lahirnya Pancasila”:

“Dalam perwakilan, nanti ada perjuangan sehebat-hebatnya. Tidak ada suatu *staat* yang hidup betul-betul jikalau dalam badan perwakilannya tidak seakan-akan bergolak mendidih kawah Candradimuka, kalau tidak ada perjuangan faham di dalamnya.”

Demokrasi Indonesia memang tidak mengenal oposisi, dalam arti kelompok atau partai yang a priori menentang pendirian orang yang sedang

berkuasa. Tetapi perbedaan pendapat mempunyai tempat dalam demokrasi Pancasila<sup>53</sup>. Orang boleh saja mengemukakan pendapat dan pendiriannya yang berbeda dengan pendapat orang yang berkuasa, asal caranya menurut aturan permainan yang benar. Dalam perundingan orang jangan menuruti emosinya atau jangan memaksakan kehendaknya sendiri, melainkan supaya berbicara dengan bijaksana. Kebebasan memang dijunjung tinggi, tetapi kebebasan yang bertanggung jawab.

#### 5) Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia

Di dekat kota Palembang ada sebuah batu dengan prasasti “Kedukan Bukit”. Menurut Prof. Muhammad Yamin batu itu merupakan peninggalan *Gründungsakt* kerajaan Sriwijaya. Tulisannya berbunyi: “*Marwuat wanua Sriwijaya jaya siddhayatra subbiksa*”. Oleh M. Yamin diterjemahkan: “Mereka mendirikan negara Sriwijaya agar jaya sejahtera sentosa”. Jadi negara Sriwijaya didirikan bukan untuk keagungan dinasti Syailendra, melainkan untuk kesejahteraan rakyatnya<sup>54</sup>. Kata *siddhayatra* adalah “sejahtera” dalam bahasa Indonesia. Ideologi Pancasila jelas bertujuan untuk mengusahakan terwujudnya kesejahteraan rakyat. Prof. Djojodiguno menulis:

“Kita ini rakyat yang terikat secara sosial dan tradisional; kita masing-masing bertindak atau bertingkah laku seperti semua orang lain, tiap orang bersifat komunal.”

---

<sup>53</sup>“RUU TAP MPR tahun 1998 tentang Demokrasi Pancasila”, pada konsideran menimbang, <http://www.mpr.go.id>,

<sup>54</sup> Achmad Fauzi, et.al., op.cit., 125-126.

Rumusan inilah yang kemudian dijadikan dasar negara, hingga sekarang bahkan hingga akhir perjalanan Bangsa Indonesia. Bangsa Indonesia bertekad bahwa Pancasila sebagai dasar negara tidak dapat dirubah oleh siapapun, termasuk oleh MPR hasil Pemilihan umum. Jika merubah dasar negara Pancasila sama dengan membubarkan negara hasil proklamasi (Tap MPRS No. XX/MPRS/1966).

### **Rumusan Pancasila dalam konstruksi konstitusional**

Pancasila sebagai pokok atau kaidah negara yang mendasar (fundamental norma)<sup>55</sup> tercantum dalam isi Pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat yang menyebutkan sebagai berikut:

”... , maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada; Ketuhanan Yang Maha Esa; kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”<sup>56</sup>.

Jika diperhatikan susunan kalimat di atas, tidak tersurat menyebutkan Pancasila, tetapi kata Ketuhanan Yang Maha Esa sampai dengan kalimat Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, merupakan kandungan lima sila dari Pancasila.<sup>57</sup> Berdasarkan kutipan tersebut di atas, maka sudah sangat jelas

---

<sup>55</sup> Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 248-249.

<sup>56</sup> S. Suryontoro, *Dasar-dasar Pengertian Pancasila*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 29.

<sup>57</sup> Hal ini juga dikemukakan oleh S. Silalahi, dalam bukunya *Dasar-dasar Indonesia Merdeka Versi Para Pendiri Negara* (2001), pada hal. 174 menulis isi naskah Pembukaan UUD 1945. Kemudian mengometari dan mengatakan bahwa “Demikianlah rumusan Pancasila...”.

kedudukan Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara, walaupun tidak ada norma hukum (hukum positif, apakah Tap MPR atau UU) yang menyebutkan kata-kata Pancasila secara literlek.

Pembukaan UUD 1945 di atas tidak menyebutkan secara tersurat kata-kata Pancasila, tetapi Pancasila sebagai peristilahan atas kelima dasar yang disebut dalam Undang-Undang tersebut yaitu: 1) Ketuhanan Yang Maha Esa; 2) kemanusiaan yang adil dan beradab; 3) Persatuan Indonesia; 4) kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; 5) serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kedudukan Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara diperkuat lagi oleh alinea keempat pembukaan dan UUD 1945 merupakan rangkaian satu paragraf yang utuh yang didalamnya juga dipahami merupakan tujuan Pemerintahan Indonesia dibentuk. Pada awal paragraf disebutkan dengan sangat jelas tujuan membentuk pemerintahan yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Kemudian tujuan ini ditutup dengan kata-kata negara Republik Indonesia harus berdasarkan lima poin prinsip atau nilai, yang mana nilai tersebut dikenal dengan nama lima sila dalam Pancasila seperti yang telah diuraikan di atas.

Apabila penegasan Pancasila tersebut dituangkan kembali ke dalam sebuah hukum positif apakah Tap MPR atau UU, maka akan menimbulkan



persoalan. Oleh karena berdasarkan kajian politik hukum, sebuah Tap MPR atau UU bisa jadi suatu saat kalau terjadi pergantian pemerintahan, akan mengalami perubahan dan atau bahkan dihapuskan.<sup>58</sup> Oleh karena secara filosofis substansi, nilai Pancasila telah dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945, bukan dalam batang tubuh UUD. Hal tersebut menunjukkan bahwa Pancasila memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam bernegara. Apabila ada keinginan politik mengubah atau mengamendemen UUD, itu sudah ada kesepakatan nasional bahwa yang bisa diubah adalah hanya batang tubuh tapi isi pembukaan tidak boleh sama sekali dilakukan perubahan.<sup>59</sup>

Bangsa Indonesia bersepakat bahwa lima prinsip yang menjadi dasar Negara Republik Indonesia di atas disebut Pancasila atau lima sila (dasar)<sup>60</sup>. Dengan demikian Pancasila dapat disebut sebagai dasar falsafah Negara yang menjadi panduan sekaligus tujuan dalam bernegara. Selain dinyatakan dalam batang tubuh Pancasila, Pancasila sebagai dasar Negara juga tersirat dalam batang tubuh Undang-Undang.

Selanjutnya, rumusan konstitusional Pancasila tergambar dalam konstruksi Dasar 1945 (UUD 1945), dimana dalam Pasal-Pasal dalam UUD

---

<sup>58</sup> Dalam kajian Politik Hukum, memang dipelajari bahwa produk sebuah regulasi atau peraturan itu sangat tergantung dengan sistem politik pemerintahan. Secara klasik dikenal bahwa UU atau peraturan itu adalah produk politik, karena memang UU dibuat oleh sebuah otoritas yang disebut legislatif yang sumbernya dari partai politik.

<sup>59</sup> Ini dapat dilihat ketika UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan, maka yang berubah adalah batang tubuh UUD tersebut, sedangkan Pembukaan UUD 1945 tidak mengalami perubahan.

<sup>60</sup> Kelima sila tersebut menurut Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 Naskah P4 Bab II alinea pertama disebut Pancasila. Lihat C. S. T. Kansil, Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, (Jakarta: Pradnya Pramita, 1992) hal. 2.

1945 disebutkan sebagai berikut: 1) Pasal 29 ayat (1) menentukan: “Negara berdasarkan atas KeTuhanan Yang Maha Esa”<sup>61</sup>. Ketentuan Pasal ini adalah sesuai dengan dan mengenai sila kesatu dari Pancasila yaitu KeTuhanan Yang Maha Esa. 2) a. Pasal 24 ayat (1) menentukan: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang”<sup>62</sup>. b. Pasal 27 ayat (1) menentukan: “Segala warga negara bersamaan dengan hukum dan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”<sup>63</sup>. c. Pasal 27 ayat (2) menentukan: “Tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”<sup>64</sup>. Ketentuan dalam Pasal 27 ayat (2) ini adalah berkenaan/berhubungan dengan perikemanusiaan.

Dengan demikian ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 27 adalah sesuai dengan dan mengenai sila kedua dari Pancasila yaitu Kemanusiaan yang adil dan beradab. 3) Pasal 1 ayat (1) menentukan: “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”<sup>65</sup>. Ketentuan ini pasal ini adalah sesuai dengan dan mengenai sila ketiga dari Pancasila yaitu persatuan Indonesia. 4) Pasal 1 ayat (2) menentukan:

---

<sup>61</sup> Lihat Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Psl 29 ayat (1).

<sup>62</sup> *Ibid.*, Psl 24 ayat (1).

<sup>63</sup> *Ibid.*, Psl 27 ayat (1).

<sup>64</sup> *Ibid.*, Psl 27 ayat (2).

<sup>65</sup> *Ibid.*, Psl 1 ayat (1).

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”<sup>66</sup>

Pasal 2 ayat (1) menentukan: 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<sup>67</sup>. Ketentuan-ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) tersebut adalah sesuai dengan dan mengenai sila keempat Pancasila yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

5) Bab XVI berjudul: “Kesejahteraan Sosial” dan memuat 2 pasal berikut: a. Pasal 33 menentukan: (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan. (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara (3) Bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat<sup>68</sup>. b. Pasal 34 menentukan, “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”<sup>69</sup>. Ketentuan-ketentuan dalam Bab XIV UUD 1945 ini adalah sesuai dengan dan mengenai sila kelima dari Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, Psl 1 ayat (2).

<sup>67</sup> *Ibid.*, Psl 2 ayat (1).

<sup>68</sup> *Ibid.*, Pasal 33.

<sup>69</sup> *Ibid.*, Pasal 34.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa antara Pembukaan dan isi UUD 1945 memiliki hubungan yang erat dan seluruh isi UUD 1945 dijiwai oleh Pancasila sebagai dasar falsafah negara Republik Indonesia, masing-masing sila dari Pancasila mempunyai pertalian bahkan menjiwai ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasal dari UUD 1945.

### **Jabaran Pancasila dalam Kerangka Hukum**

Sebagai sumber normatif, tuntutan untuk menjadikan Pancasila sebagai ruh atau semangat bernegara, jabaran kaidah Pancasila dalam kerangka hukum dapat ditelusuri disebutkan dalam berbagai Ketetapan MPR dan MPRS Republik Indonesia diantaranya sebagai berikut:

- a. Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Dalam konsideran Ketetapan MPRS ini ditegaskan bahwa untuk terwujudnya kepastian dan keserasian hukum, serta kesatuan tafsiran dan pengertian mengenai Pancasila dan pelaksanaan UUD 1945 perlu adanya rincian dan penegasan mengenai sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Selanjutnya dalam isi Ketetapan MPRS ini dinyatakan: Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum. Dijelaskan pula, bahwa pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia itu, pada 18 Agustus 1945 telah dimurnikan dan dipadatkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan atas nama rakyat Indonesia, menjadi dasar negara Indonesia, yakni Pancasila.

Dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 inipun ditegaskan: Pembukaan UUD 1945 sebagai pernyataan kemerdekaan yang terperinci yang mengandung cita-cita luhur dari Proklamasi Kemerdekaan dan yang memuat Pancasila sebagai dasar negara, merupakan suatu rangkaian dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 (Proklamasi 17-8-1945) adalah sumber hukum pembentukan Negara Republik Indonesia), dan oleh karena itu tidak dapat diubah oleh siapapun juga, termasuk MPR hasil Pemilihan Umum<sup>70</sup>. Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 ini telah dinyatakan tetap berlaku dan perlu disempurnakan berdasarkan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973, kemudian dikokohkan oleh Tap MPR No. 1/MPR/1978 (Pasal 115), No. I/MPR/1983 (Pasal 104) dan No. IV/MPR/1983 (Pasal 1).

- b. Ketetapan No. XXV/MPRS/1966. Dalam konsideran Ketetapan MPRS ini ditegaskan dan ditetapkan bahwa paham atau ajaran Komunisme/Leninisme pada inti hakikatnya bertentangan dengan Pancasila. Berkenaan dengan pelaksanaannya juga dilarang untuk menyebarkan atau mengembangkan paham atau ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme dalam segala bentuk dan manifestasinya<sup>71</sup>. Termasuk dalam hal ini manifestasi melalui kegiatan berorganisasi dalam ormas. Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 ini telah

---

<sup>70</sup> Lihat Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum R.I. dan Tata Urutan Perundangan R.I. dan Skema Susunan Kekuasaan Di dalam Negara Republik Indonesia, Indonesia, Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2002, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Jakarta, 2002, hlm. . 145.

<sup>71</sup> Lihat Ketetapan MPRS RI Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang Di seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Paham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme, Ibid., hal. 192.

dinyatakan tetap berlaku dan perlu disempurnakan, berdasarkan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973. Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 (juncto Ketetapan MPR No. V/MPR/1973, juncto Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978) tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang RI dan Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

- c. Ketetapan MPR No. II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh calon Presiden dan Wakil Presiden menurut Pasal 1 Ketetapan MPR ini adalah: “Setia kepada cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila dan UUD 1945”<sup>72</sup>.
- d. Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa). Pancasila seperti dalam tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan kesatuan yang bulat dan utuh dari kelima sila, yaitu KeTuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

---

<sup>72</sup> Lihat Konsideran Menimbang dalam Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, *Ibid.*, hlm. 407.

permusyawaratan/perwakilan, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia<sup>73</sup>.

- e. Ketetapan MPR No. I/MPR/1988 tentang Peraturan Tata Tertib MPR Dalam Pasal 5. Ketetapan MPR ini disebutkan, bahwa anggota MPR adalah pengemban dan pengutara yang berbudi pekerti luhur dari cita-cita moral Pancasila serta setia kepada Pancasila sebagai dasar dan ideology negara, UUD 1945 dan Revolusi Kemerdekaan Bangsa Indonesia untuk mengemban Amanat Penderitaan Rakyat<sup>74</sup>. Pasal 104 Ketetapan MPR No. I/MPR/1983 dengan tegas mengatakan, bahwa MPR berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945 (yang memuat Pancasila), tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen.
- f. Ketetapan MPR RI No. XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa) dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara Pada Pasal 1. Dalam Tap MPR RI tersebut disebutkan “Pancasila sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945

---

<sup>73</sup> Lihat Naskah Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa) dalam Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa), *Ibid.*, hal. 559.

<sup>74</sup> Lihat Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/1988 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ibid.*, Psl. 5, hal. 833.

adalah dasar negara dari Negara Kesatuan Republik Indonesia harus dilaksanakan secara konsisten dalam kehidupan bernegara”<sup>75</sup>.

- g. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
- h. Dalam ketetapan ini di antaranya menyebutkan: Sumber Hukum dasar nasional yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa; kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia<sup>76</sup>.

Negara Indonesia sebagai negara hukum dan memiliki hukum nasional yang merupakan satu kesatuan sistem hukum bersumber dan berdasar pada Pancasila sebagai norma dasar bernegara. Pancasila berkedudukan sebagai *grundnorm* (norma dasar) atau *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara) dalam jenjang norma hukum di Indonesia. Arti penting Negara Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila yaitu untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan merata, baik materil maupun spiritual. Dalam konteks tersebut, maka hukum di Indonesia dibentuk dengan

---

<sup>75</sup> Soeprapto, “Implementasi Pancasila dari Masa ke Masa Pemerintahan Presiden Soekarno”, <http://www.pelita.or.id/baca.php?id=27970>,

<sup>76</sup> Lihat Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangundangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Ibid., Pasal 1 ayat (3), hal 1613



tujuan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tidak tercapainya kondisi ideal tersebut sangat mungkin di sebabkan oleh tidak berkualitaskannya penegakan hukum.<sup>77</sup>

Pandangan hidup bangsa Indonesia terangkum dalam rumusan sila-sila yang di jadikan filsafah hidup bernegara berdasarkan UUD 1945. Sebagai pandangan hidup bangsa dan falsafah bernegara, Pancasila itu merupakan sumber hukum dalam arti materiil yang tidak saja menjiwai, tetapi bahkan harus di laksanakan dan tercermin oleh dan dalam setiap peraturan hukum tata negara Indonesia. Oleh karena itu, hukum Indonesia haruslah berdasar pada Ketuhanan Yang Maha Esa, berkemanusiaan yang adil dan beradab, merupakan faktor pemersatu bangsa bersifat kerakyatan, dan menjamin keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pancasila merupakan alat penguji untuk setiap peraturan hukum yang berlaku, apakah bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Nilai-nilai Pancasila selanjutnya dijabarkan dalam berbagai peraturan perundangan yang ada. Perundang-undangan, ketetapan, keputusan, kebijaksanaan pemerintah, program-program pembangunan, dan peraturan-peraturan lain pada hakikatnya merupakan nilai instrumental sebagai penjabaran dari nilai-nilai dasar Pancasila.

---

<sup>77</sup> Martitah, *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, Konstitusi Press, Semarang, 2013, hlm.36

Pengakuan kedudukan substansi Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai ideologi negara membawa konsekuensi bahwa Pancasila juga harus diakui sebagai dasar negara. Ini sangat berkorelasi, jika tidak dapat dipungkiri lagi bahwa Pancasila sebagai ideologi, maka seyogyanya Pancasila juga harus berfungsi sebagai pedoman dasar dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara. Pedoman dalam pembentukan tatanan hukum dan termasuk pedoman penyelenggaraan pemerintahan.

Hal ini sangat tegas dikatakan oleh Notonagoro<sup>78</sup>, bahwa ketika Indonesia telah memproklamkan kemerdekaannya, maka harus dibentuk hukum nasional yang mendasarkan pada UUD. Kemudian UUD itu sendiri dijiwai atau merupakan pengejawantahan nilai-nilai Pancasila. Lebih lanjut Notonagoro menguraikan bahwa Pancasila dapat disebut sebagai *Staatsfundamentalnorm* sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Ini ingin menjelaskan bahwa posisi Pancasila harus berfungsi sebagai pedoman dalam pembentukan hukum positif serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif.

Dengan demikian penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm*, maka pembentukan, penerapan, pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Dengan uraian penjelasan ini, maka tidak dapat diragukan lagi bahwa fungsi Pancasila harus dijadikan dasar dan

---

<sup>78</sup> Pernyataan Notonagoro ini disebutkan oleh Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2012, hal. 370-371 dan 384

haluan dalam menyusun segala kebijakan di Indonesia, baik dalam bidang ekonomi, politik, dan pembangunan sumber daya manusia. Serta tentu juga Pancasila harus difungsikan sebagai sumber dari segala sumber hukum. Artinya dalam pembentukan segala aturan hukum yang kelak akan diberlakukan sebagai hukum positif, harus mencerminkan nilai-nilai atau kelima sila yang terkandung dalam Pancasila yang secara substantif ada dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.

Ide dan gagasan untuk mengimplementasikan nilai-nilai yang terkandung Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, merupakan perintah konstitusional. Pancasila merupakan sumber nilai dan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya dibentuklah norma-norma hukum oleh Negara.<sup>79</sup> Penjabaran nilai-nilai yang terkandung di dalam sila-sila Pancasila diberikan di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam alinea ke empat Pembukaan UUD 1945, termuat unsur- unsur yang menurut ilmu hukum disyaratkan bagi adanya suatu tertib hukum di Indonesia (*rechts orde*) atau (*legal orde*) yaitu suatu kebulatan dan keseluruhan peraturan-peraturan hukum. Dengan dicantumkannya Pancasila secara formal didalam pembukaan UUD 1945, maka Pancasila memperoleh kedudukan sebagai norma dasar hukum positif, dengan demikian tata kehidupan bernegara tidak hanya bertopang pada

---

<sup>79</sup> Ongki Setio Kuncono, *Posisi Pancasila Sebagai Landasan Hukum Di Indonesia*, dalam <https://www.spocjournal.com/hukum/422-posisi-pancasila-sebagai-landasan-hukum-di-indonesia.html>. diunduh pada 12 April 2019

asas-asas sosial, ekonomi, politik, akan tetapi dalam perpaduannya dengan keseluruhan asas yang melekat padanya yaitu panduan asas-asas kultural.<sup>80</sup>

Oleh karena itu, dalam peraturan perundang-undangan, setelah reformasi Pancasila kembali dikukuhkan sebagai sumber dari segala sumber hukum melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudian terakhir direvisi kembali dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Keseluruhan ketentuan, dengan empat kali perubahan, itu memperlihatkan bahwa tidak ada lagi keraguan bahwa Pancasila adalah sumber hukum tertinggi, sehingga konsekuensinya adalah setiap materi muatan perundang-undangan yang dibentuk wajib hukumnya berlandaskan Pancasila. Untuk itulah, materi muatan dilarang bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila.<sup>81</sup>

Nilai-nilai Pancasila bersifat universal, sehingga harus diinternalisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk pembangunan hukum. Dalam kaitannya dengan pembangunan, hukum mempunyai fungsi sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan, sarana pembangunan, penegak keadilan dan pendidikan masyarakat.<sup>82</sup> Sehingga segala bentuk aktivitas pengembangan

---

<sup>80</sup> Sri Widayati. Arti Pancasila Sebagai Sumber Hukum. <http://www.gexcess.com>. Diunduh pada

<sup>81</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.

<sup>82</sup> Ali Taher Parasong. *Internalisasi Pancasila dalam Pembentukan peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Dalam <https://fh.umj.ac.id/internalisasi-nilai-nilai-pancasila-dalam-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/>, diunduh pada 12 April 2019

(*rechtsbeoefening*) hukum nasional harus berdasarkan nilai-nilai yang termuat dalam Pancasila sebagai norma dasar Negara.

Menurut Ni'matul Huda, terdapat peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan ketentuan di atasnya, maka peraturan tersebut dapat dituntut dibatalkan atau batal demi hukum.<sup>83</sup> Konsekuensinya, pembentukan perundang-undangan dimulai semenjak penggagasan, perencanaan sampai pengundangannya harus mengacu kepada Pancasila sebagai sumber tertinggi dan sumber tertib hukum di Indonesia. Diletakkannya Pancasila sebagai sumber tertinggi dan sumber tertib hukum mengandung makna bahwa pembentukan perundang-undangan atau produk-produk hukum lain harus berlandaskan Pancasila.<sup>84</sup>

Secara lebih komprehensif, integratif, dan mendasar, penempatan Pancasila dalam kerangka berpikir hukum, baik dalam pembentukan hukum, penegakan hukum, maupun evaluasi hukum, karena Pancasila memiliki tiga nilai dalam pembentukan perundang-undangan yaitu pertama, nilai dasar yaitu asas-asas yang diterima sebagai dalil dan sedikit banyaknya mutlak. Nilai dasar Pancasila tersebut adalah ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, nilai kerakyatan dan nilai keadilan. Kedua, nilai instrumental yaitu pelaksanaan umum dari nilai-nilai dasar. Terutama, berbentuk norma hukum yang selanjutnya

---

<sup>83</sup> Ni'matul Huda, Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan, Jurnal Hukum, Vol 13 No. 1 Januari 2006.

<sup>84</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia, Alumni, Bandung, 2008.

dikristalisasi dalam peraturan perundang-undangan. Ketiga, nilai praktis yaitu nilai sesungguhnya dilaksanakan dalam kenyataan yang berasal dari nilai dasar dan nilai instrumental. Sehingga, nilai praktis sesungguhnya menjadi batu uji apakah nilai dasar dan nilai-nilai instrumental benar-benar hidup dalam masyarakat Indonesia.

Ketiga nilai-nilai itu, kemudian diwujudkan ke dalam norma-norma hukum. Konkritisasi dari ketiga nilai-nilai itu menjadi penting, karena pembentukan perundang-undangan yang dibangun dapat dipadukan dan diselaraskan dengan kepentingan nasional, regional dan global. Sehingga, pembentukan perundang-undangan akan tetap berpijak ada nilai-nilai Pancasila bintang pemandu dan mengarahkan kepada hukum positif di Indonesia yang akan berlaku di masa yang akan datang.

Selain nilai dasar, maka nilai instrumental dan nilai praktik dari Pancasila, dalam tahap selanjutnya dibutuhkan penjabaran nilai-nilai Pancasila akan diimplementasikan di dalam pembentukan perundang-undangan berdasarkan nilai-nilai luhur dari Pancasila yang terdiri dari:<sup>85</sup>

a. Nilai Ketuhanan

Nilai Ketuhanan disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke IV yaitu "... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu UUD Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan

---

<sup>85</sup> Teguh Prasetyo dan Arief Purnomisidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusamedia, Bandung, 2014.

berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.<sup>86</sup> Berdasarkan kalimat tersebut, Indonesia merupakan negara yang berketuhanan. Agama dijalankan dengan cara yang berkeadaban, hubungan antar umat beragama, kegiatan beribadahnya dan toleransi harus berdasarkan pada Ketuhanan. Kebebasan beragama harus dilaksanakan berdasarkan pada tiga pilar, yaitu freedom (kebebasan), *rule of law* (aturan hukum) dan tolerance (toleransi).

Berdasarkan nilai Ketuhanan, bahwa dalam pembaharuan atau pembangunan hukum harus selalu dilandasi oleh nilai-nilai Ketuhanan atau keagamaan sebagai rangka dasar dalam pembentukannya. Di samping itu juga, setiap pembaharuan atau pembangunan hukum harus ada jaminan dalam kebebasan beragama dan tidak dibenarkan hukum yang mengistimewakan salah satu agama tertentu dan tidak memperhatikan agama-agama yang ada lainnya. Artinya, tidak diterima diskriminasi dalam pembaharuan atau pembangunan hukum di Indonesia. Dengan dasar pemikiran ini, maka hukum di Indonesia dibentuk dengan sebuah harapan bersama bahwa pembentukannya akan menciptakan bangsa dan negara yang menjunjung agama sebagai dasar puncaknya.

Nilai Ketuhanan yang terdapat pada sila pertama terkandung nilai, bahwa negara yang didirikan sebagai perwujudan tujuan manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa, sehingga segala hal yang berkaitan dengan

---

<sup>86</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Kompas Gramedia, 2011, hlm. 67.

pelaksanaan dan penyelenggaraan negara bahkan moral negara, moral penyelenggaraan negara, politik negara, pemerintahan negara, hukum dan peraturan perundang-undangan negara, kebebasan dan hak asasi warga negara harus dijiwai nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa.

b. Nilai Kemanusiaan

Nilai kemanusiaan mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan, juga mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan kewajiban asasi manusia tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, ras, warna kulit, kedudukan sosial, dan lainnya. Dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan perwujudan dari asas perikemanusiaan dalam hukum positif Indonesia dalam kehidupan sehari-hari hal ini terlihat pada lembaga-lembaga yang didirikan untuk menampung segala yang tidak seimbang dalam kehidupan sosial.<sup>87</sup>

Nilai tersebut dapat menunjukkan arah bahwa di dalam pembaharuan atau pembangunan hukum harus dapat dan mampu menciptakan bangsa yang beradab dan selalu menjunjung tinggi terhadap penghormatan hak-hak asasi manusia. Untuk maksud itu, maka nilai-nilai ini harus masuk di dalam rancangan atau draft perundang-undangan atau peraturan lainnya yang ada di Indonesia dengan harapan akan dapat memperkuat nilai-nilai kemanusiaan sebagai darah baru yang akan mengalir di dalam pemikiran pembentukannya. Hal ini juga sebagai bagian

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, hlm. 125



tidak terpisahkan dari penghargaan terhadap nilai kemanusiaan yang harus selalu ada dalam aturan yang akan berlaku di Indonesia.

Kemanusiaan yang adil dan beradab yang terdapat pada sila kedua secara sistematis didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan Yang Maha Esa, sehingga di dalam sila kemanusiaan terkandung nilai-nilai, bahwa negara harus menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia sebagai makhluk yang beradab, sehingga dalam kehidupan kenegaraan terutama dalam peraturan perundang-undangan negara harus mewujudkan tercapainya tujuan ketinggian harkat dan martabat manusia, terutama hak-hak kodrat manusia sebagai hak dasar (hak asasi) harus dijamin dalam peraturan perundang-undangan negara.

c. Nilai Persatuan

Nilai persatuan berarti bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama. Asas ini menunjukkan, bahwa bangsa Indonesia bebas untuk menentukan nasibnya sendiri dan berdaulat, sehingga tidak membolehkan adanya campur tangan (intervensi) dari bangsa lain dalam hal mengenai urusan dalam negeri.<sup>88</sup>

Berdasarkan nilai persatuan bahwa persatuan Indonesia yang terdapat pada sila ketiga terkandung nilai-nilai, bahwa negara adalah sebagai penjelmaan sifat kodrat manusia monodualis yaitu sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Pembaharuan atau pembangunan

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, hlm. 249

menjadi wajib untuk selalu diperhatikan di dalam pembentukan dan perumusannya dengan berpegangan kepada nilai persatuan atau integritas sebagai sebuah bangsa dan negara. Tidak dapat dibenarkan bahwa akibat dari pembaharuan atau pembangunan hukum akan berdampak tumbuh perpecahan atau disintegrasi dan berakibat memecah belah bangsa dan negara. Dengan semangat persatuan, maka kehadiran perundang-undangan atau peraturan lainnya akan dapat mempererat rasa dari persatuan dan kesatuan bangsa dan bernegara.

d. Nilai Kerakyatan

Nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang terdapat pada sila keempat terkandung nilai-nilai, bahwa hakikat negara adalah sebagai penjelmaan sifat kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia pada sila kelima terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan negara sebagai tujuan dalam hidup bersama, maka di dalam sila kelima terkandung nilai keadilan yang harus terwujud dalam kehidupan bersama (kehidupan sosial).

Pembaharuan atau pembangunan hukum harus dilandasi oleh nilai-nilai yang demokratis dengan melibatkan semua unsur yang ada di negara Indonesia (seluruh stakeholders), baik itu dari eksekutif, legislatif, yudikatif maupun semua rakyat Indonesia. Dengan keterlibatan semua komponen bangsa dan negara, maka diharapkanlah bahwa keseluruhannya

warga negara Indonesia akan mendukung terbangunnya suatu demokrasi di dalam pembentukannya dan diterima dalam pelaksanaannya.

Penjelmaan dari nilai kerakyatan dapat dilihat pada persetujuan dari rakyat atas pemerintah itu dapat ditunjukkan bahwa presiden tidak dapat menetapkan suatu peraturan pemerintah, tetapi terlebih dahulu adanya undang-undang artinya tanpa persetujuan rakyat Presiden tidak dapat menetapkan suatu peraturan pemerintah.<sup>89</sup>

e. Nilai Keadilan Sosial

Nilai ini menjadi penting untuk diperhatikan, karena tujuan akhir di dalam pembaharuan atau pembangunan hukum nasional adalah dalam rangka membuka dan memberikan jalan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Artinya, keseluruhan hal ini titik akhirnya adalah untuk kebaikan di dalam keadilan bersama warga bangsa melalui ketentuan hukum nasional yang akan mengaturnya. Asas ini antara lain diwujudkan dalam pemberian jaminan sosial dan lembaga negara yang bergerak di bidang sosial yang menyelenggarakan masalah-masalah sosial dalam negara.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Kompas Gramedia, 2011, hlm. 383

<sup>90</sup> *Ibid.* hlm. 491

## **D. Praktik Demokrasi di Indonesia**

### **1. Demokrasi Revolusi**

Pada era revolusi nasional, apabila memperhatikan praktik-praktik politik para pendiri bangsa menjelang kemerdekaan tahun 1945, pada dasarnya sudah tampak praktik-praktik berdemokrasi di kalangan mereka. Misalnya dalam BPUUPK (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan) yang bertugas merumuskan bentuk negara, batas negara, dasar filsafat Negara, dan lainnya, telah dilakukan perdebatan yang sengit di antara mereka. Keanggotaan dalam BPUUPK yang berjumlah 68 orang juga telah mencerminkan perwakilan dari ideologi politik, terutama kalangan Islamis (20%) dan Nasionalis (80%). Sebagai contoh, setelah bergumul selama kurang lebih 21 hari, akhirnya pada 22 Juni 1945 suatu sintesa dan kompromi dapat diwujudkan. Sintesis inilah yang kemudian dikenal dengan Piagam Jakarta.

Dalam piagam ini Pancasila diterima sebagai dasar negara, tetapi urutan silanya mengalami perubahan letak. Sila Ketuhanan di samping ditempatkan sebagai sila mahkota (pertama), juga diberi anak kalimat pengiring 'dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-

pemeluknya'.<sup>91</sup> Perjalanan berdemokrasi berikutnya terlihat pada sidang PPKI, 18 Agustus 1945, pada saat menetapkan UUD serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. UUD yang ditetapkan adalah UUD yang kemudian dikenal dengan UUD 1945, tetapi embrionya, baik pembukaan maupun batang tubuhnya, berasal dari pembukaan dan batang tubuh UUD yang telah dirancang jauh sebelumnya, termasuk di dalamnya Piagam Jakarta.

Dalam proses menetapkan UUD, terjadilah dialog yang sengit, sehingga Sukarno merasa kewalahan ketika menghadapi Ki Bagus Hadikusumo. Akhirnya, melalui pendekatan yang dilakukan Mohammad Hatta, dengan memanfaatkan Teuku Mohammad Hassan, wakil Sumatera dalam PPKI, dalam waktu 15 menit, terjadilah peristiwa pencoretan anak kalimat pengiring sila Ketuhanan, baik dalam pembukaan maupun dalam pasal 29 ayat satu. Demikian juga dengan kata 'Islam' yang semula dicantumkan dalam pasal UUD dihapuskan. Dengan cara ini, kompromi yang dilakukan antara golongan Islamis dan Nasionalis, keberatan dari wilayah Timur terhadap UUD telah hilang dan kesatuan tetap terjaga.

Selanjutnya, khususnya setelah kemerdekaan diraih, pada periode antara 1945-1949, lembaga demokrasi yang dianggap representasi dari legislatif dan wakil rakyat adalah KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat). Pada mulanya KNIP dibentuk sebagai lembaga pembantu Presiden. Namun

---

<sup>91</sup> Syafi'I Maarif, *Islam dan Politik Di Indonesia Pada Masa Demokrasi Terpimpin*, Sunan Kalijaga Press, Yogyakarta, 1988, hlm. 28

sesuai dengan perkembangan dan dinamika politik, posisi KNIP diubah menjadi lembaga legislatif. Pelbagai kebijakan pemerintah harus mendapatkan persetujuan KNIP. Misalnya kebijakan tentang perjanjian dengan pihak sekutu, Belanda, dan sebagainya. Beberapa perjanjian yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dengan pihak Belanda tidak dapat diratifikasi sebelum mendapatkan persetujuan dari KNIP.

Perjanjian Linggarjati misalnya, pada mulanya banyak mendapatkan penentangan dari anggota KNIP, tetapi karena intervensi pemerintah, akhirnya perjanjian itu bisa terwujud. Demikian pula dengan Perjanjian Renville dan KMB, semula tidak semua anggota KNIP menyetujuinya. Oleh karena itu, demokrasi radikal, dalam pandangan Hariyono mengalami kemunduran.<sup>92</sup> D. Demokrasi Era RIS Republik Indonesia Serikat (RIS) adalah negara federasi yang berdiri pada tanggal 27 Desember 1949 sebagai hasil kesepakatan tiga pihak dalam Konferensi Meja Bundar (3 Agustus - 2 November 1949): Republik Indonesia, *Bijeenkomst voor Federaal Overleg* (BFO), dan Belanda.

Kesepakatan tersebut disaksikan juga oleh United Nations Commission for Indonesia (UNCI) sebagai perwakilan PBB. RIS dikepalai oleh Presiden Soekarno dan Perdana Menteri Mohammad Hatta. Di tengah-tengah bangsa Indonesia menghadapi Agresi Belanda II (19 Desember 1948) dengan pelbagai diplomasi dan pertempuran, kehidupan demokrasi tetap

---

<sup>92</sup> Hariyono, *Ideologi Pancasila Roh Progresif Nasionalisme Indonesia*, Intrans Publishing, Malang, 2014, hlm. 89

berjalan dan dapat dilaksanakan. Pembentukan negara RIS juga dilaksanakan secara demokratis. Anggota KNIP memang ada yang tidak setuju dengan hasil perjanjian KMB, termasuk pembentukan negara RIS, namun jumlah anggota KNIP yang mendukung lebih banyak. Dengan demikian, perubahan negara Republik Indonesia menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) secara formal juga dilakukan secara demokratis. Demikian juga pada saat pembubaran negara RIS menjadi negara kesatuan juga dilakukan secara demokratis, yaitu dengan persetujuan sidang DPRIS.

## 2. Demokrasi Liberal

Berlakunya UUDS 1950 yang menggantikan bentuk Negara Serikat menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia kembali sejak tanggal 17 Agustus 1950, pada umumnya dianggap sebagai saat mulai berlakunya sistem Demokrasi Liberal. Tetapi Nugroho Notosusanto mengemukakan bahwa berlakunya Demokrasi Liberal dimulai sejak berlakunya Konstitusi RIS tanggal 27 Desember 1949.<sup>93</sup> Sebagai sistem politik yang liberal, UUDS 1950 juga menganut sistem parlementarisme secara konstitusional serta sistem multi-partai seperti yang terjadi pada kurun waktu 1945-1949. Sistem yang menyediakan saluran aspirasi politik melalui partai politik ini ternyata menimbulkan instabilitas nasional, sehingga dalam masa berlakunya UUDS 1950 tercatat tujuh kali jatuh banggunya kabinet.

---

<sup>93</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Bandung, 2003, hlm. 49

Kabinet-kabinet antara tahun 1950-1959 adalah: (1) Kabinet Natsir, (2) Kabinet Soekiman, (3) Kabinet Wilopo-Prawoto, (4) Kabinet Ali Sastroamidjojo I, (5) Kabinet Burhanuddin Harahap, (6) Kabinet Ali Sastroamidjojo II, dan (7) Kabinet Juanda.<sup>94</sup> Jatuh banggunya kabinet yang begitu sering telah menimbulkan rasa tidak puas di kalangan politisi Indonesia. Di samping itu, sistem politik pemerintahan yang tersentralisasi di Jawa juga menyebabkan timbulnya ketidakpuasan beberapa daerah sehingga menyebabkan timbulnya pemberontakan-pemberontakan, seperti pemberontakan PRRI (1958) yang begitu serius mengancam ketahanan Republik yang baru berdiri.

Sementara itu, pertentangan antara kelompok pendukung Pancasila dan pendukung Islam dalam persoalan dasar negara di dalam Konstituante terus meruncing bahkan konfrontasi itu diperluas sampai keluar gedung *Konstituante*. Dua kubu yang berhadapan di Konstituante, tampak tegas dengan pendirian masing-masing tentang dasar negara. Satu pihak menegaskan dasar negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 yaitu Pancasila, sedangkan yang lain terdiri dari partai-partai Islam bertahan untuk tetap menjadikan Islam sebagai dasar negara.

Dalam suasana yang mengancam keutuhan teritorial sebagaimana dikatakan Herbert Feith dan ancaman perpecahan sebagaimana dikatakan

---

<sup>94</sup> Syafi'I Maarif, *Islam dan Politik Di Indonesia Pada Masa Demokrasi Terpimpin*, IAIN Sunan Kalijaga Press, Yogyakarta, 1988, hlm. 38-49



Soempono Djojowandono itulah muncul gagasan Demokrasi Terpimpin oleh Sukarno pada bulan Februari 1957. Konsepsi Demokrasi Terpimpin ini menurut Adam Malik, mula-mula dicetuskan oleh Partai Murba, Chairul Saleh, dan Ahmadi. Konsepsi Demokrasi Terpimpin ini nantinya akan membawa PKI masuk ke dalam kabinet.<sup>95</sup>

### 3. Demokrasi Terpimpin (Orde Lama)

Seminggu setelah Dekrit 5 Juli 1959, Sukarno mengumumkan kabinetnya yang baru, menggantikan Kabinet Juanda yang mengembalikan mandatnya pada 6 Juli 1959. Kabinet Juanda adalah kabinet peralihan dari periode Demokrasi Parlementer ke periode Demokrasi Terpimpin. Dalam Kabinet Sukarno ini, Juanda tetap diberi posisi penting, yaitu sebagai Menteri Pertama, yang tugasnya tidak banyak berbeda dengan tugas Perdana Menteri. Kabinet baru di bawah payung UUD 1945 ini diberi nama Kabinet Kerja. Kabinet inilah yang kemudiaan bekerja dan bertugas melaksanakan gagasan Sukarno dalam bentuk Demokrasi Terpimpin.

Demokrasi gaya baru ini, yang digagas Sukarno, demikian dinyatakan Syafii Maarif telah membawa Sukarno ke puncak kekuasaannya.<sup>96</sup> Namun demikian, karena fondasinya yang tidak kokoh, sistem itu pulalah yang pada akhirnya membawa Sukarno pada akhir kekuasaannya. Sekitar enam setengah

---

<sup>95</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Bandung, 2003, hlm. 52

<sup>96</sup> Syafi'I Maarif, *Islam dan Politik Di Indonesia Pada Masa Demokrasi Terpimpin*, IAIN Sunan Kalijaga Press, Yogyakarta, 1988, hlm. 49.

tahun (1959-1965) sistem ini beroperasi dalam sejarah kontemporer Indonesia. Dalam pandangan Syafii Maarif,<sup>97</sup> Demokrasi Terpimpin dalam prakteknya adalah sistem politik dengan baju demokrasi tapi minus demokrasi. Mengapa semuanya bisa terjadi? Salah satu penjelasan untuk ini mungkin dapat ditelusuri pada praktik politik masa demokrasi liberal, di mana partai-partai begitu berkuasanya hingga kepentingan negara secara keseluruhan sering kali tidak dipedulikan. Sebagai negara yang baru merdeka, Indonesia memang harus jatuh-bangun dalam kerja uji coba sistem demokrasi.

Penjelasan lain mengapa harus Demokrasi Terpimpin dapat dicari pada kenyataan bahwa Sukarno tidak mau lagi menjadi tukang stempel, dalam arti seorang presiden simbol, demikian istilah yang digunakan Syafii Maarif.<sup>98</sup> Hal tersebut memang tercermin pada ketentuan yang ada dalam UUDS 1950 yang menjadi dasar konstitusional bagi pelaksanaan demokrasi parlementer di Indonesia. Pendek kata, ia ingin memiliki kekuasaan langsung dalam memimpin pemerintahan. Tampaknya Sukarno kecewa pada waktu Sutan Syahrir, pada pertengahan Nopember 1945 berhasil ‘menyisihkan’ Sukarno-Hatta dari pimpinan eksekutif dengan membentuk kabinet parlementer pertama, sekalipun masih di bawah UUD 1945, yang menganut sistem kabinet presidensial. Dengan diselingi sebentar oleh Kabinet Hatta sebagai kabinet

---

<sup>97</sup> Syafi’I Maarif, *Islam dan Politik Di Indonesia Pada Masa Demokrasi Terpimpin*, IAIN Sunan Kalijaga Press, Yogyakarta, 1988, hlm. 50.

<sup>98</sup> Lihat dalam *Ibid.*, 51

presidensial tahun 1948/1949, perpolitikan Indonesia sampai dengan Kabinet Ali-Roem-Idham (1956-1957) dikuasai oleh kabinet parlementer yang tidak pernah berumur panjang.

Keinginan Sukarno untuk berkuasa langsung tersebut disampaikan pertama kali pada 28 Oktober 1956, pada waktu ia mengemukakan tentang konsepsi Bung Karno, yang antara lain berisi ide tentang pembentukan Dewan Nasional, dan keterlibatannya secara langsung dalam memimpin pemerintahan. Dewan Nasional kemudian dibentuk pada 11 Juli 1957 yang langsung diketuai Sukarno. Selanjutnya, dengan terbentuknya Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) pada 22 Juli 1959, maka berakhirilah tugas Dewan Nasional. Ketua DPAS sendiri dipegang oleh Sukarno. DPAS yang diketuai secara formal oleh Sukarno, penanganan sehari-hari diserahkan kepada wakil ketuanya, Roeslan Abdoelgani, yang memang punya andil besar dalam pelaksanaan Demokrasi Terpimpin.

DPAS ini pulalah yang mengusulkan agar pidato kenegaraan Presiden 17 Agustus 1959 dijadikan Manifesto Politik (Manipol) yang kemudian berkembang menjadi Manipol USDEK (UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi ala Indonesia, Ekonomi Terpimpin, dan Keadilan Sosial). Kesemuanya itu menjadi landasan dasar bagi pelaksanaan Demokrasi Terpimpin. Pembentukan dewan di atas yang pada bulan Maret 1960 ditambah lagi dengan pembentukan DPRGR (Dewan Perwakilan Rakyat

Gotong Royong) sebagai ganti dari DPR pilihan rakyat yang dibubarkan, merupakan mekanisme dari pelaksanaan Demokrasi Terpimpin.

Fakta yang menarik adalah bahwa anggota-anggota yang duduk dalam dewan-dewan itu adalah mereka yang disukai dan sepaham dengan Sukarno. Pada bulan-bulan pertama pelaksanaan Demokrasi Terpimpin dapat dilihat adanya proses kristalisasi yang cepat antara pendukung dan penentang demokrasi gaya baru tersebut. Bersamaan dengan gencarnya propaganda Demokrasi Terpimpin, Sukarno mengkritik habis-habisan ide dan pelaksanaan demokrasi liberal, yang katanya semakin menjauhkan Indonesia dari tujuan revolusi. Sukarno sudah jenuh menyaksikan pertentangan golongan-golongan politik yang ada. Biang keladi dari semua itu menurut pandangannya tidak lain dari pelaksanaan demokrasi liberal gaya Barat. Padahal menurutnya Indonesia adalah sebuah negara di dunia Timur.

Dalam pandangan Sukarno, karena Indonesia adalah negara Timur, maka sistem demokrasinya harus juga bercorak Timur. Dalam suatu wawancara dengan George McT. Kahin, Sukarno menegaskan bahwa demokrasi Timur, khususnya demokrasi Indonesia, adalah demokrasi yang dipimpin oleh pemimpin. Lebih lanjut, ditegaskan pula bahwa “Demokrasi Indonesia sejak jaman purbakala adalah Demokrasi Terpimpin”.<sup>99</sup> Dalam pidatonya pada tanggal 17 Agustus 1959 dengan judul “Penemuan kembali

---

<sup>99</sup> Syafi’I Maarif, *Islam dan Politik Di Indonesia Pada Masa Demokrasi Terpimpin*, IAIN Sunan Kalijaga Press, Yogyakarta, 1988, hlm. 55

Revolusi Kita”, Sukarno menjelaskan dua prinsip dasar dari Demokrasi Terpimpin: (1) Tiap-tiap orang diwajibkan untuk berbakti kepada kepentingan umum, masyarakat, dan negara; (2) Tiap-tiap orang berhak mendapatkan penghidupan layak dalam masyarakat, bangsa, dan negara.

Dalam amanatnya pada 22 April 1959, Sukarno menyampaikan beberapa definisi Demokrasi Terpimpin, di antaranya, Demokrasi Terpimpin adalah “demokrasi, atau, dalam UUD 1945 dikatakan demokrasi “yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Pada kesempatan lain dinyatakan Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi kekeluargaan, tanpa anarkinya liberalisme, tanpa otokrasinya diktator. Pengertian agak rinci tentang Demokrasi Terpimpin dapat ditemukan dalam pidato kenegaraan Sukarno pada HUT Kemerdekaan RI tahun 1957 dan 1958, yang pokok-pokoknya sebagai berikut.

- a. Ada rasa tidak puas terhadap hasil-hasil yang dicapai sejak tahun 1945, karena belum mendekati cita-cita dan tujuan proklamasi seperti masalah kemakmuran dan pemerataan keadilan, belum utuhnya wilayah RI, dan instabilitas nasional yang ditandai jatuh-bangunnya kabinet sampai 7 kali.
- b. Kegagalan tersebut disebabkan menipisnya rasa nasionalisme, pemilihan demokrasi liberal yang tanpa pemimpin dan tanpa disiplin, suatu demokrasi yang tidak cocok dengan kepribadian Indonesia, serta sistem multi partai yang didasarkan pada Maklumat Pemerintah 3 November

1945, yang ternyata partai-partai itu digunakan sebagai alat perebutan kekuasaan dan bukan sebagai alat pengabdian rakyat.

- c. Suatu koreksi untuk segera kembali kepada cita-cita dan tujuan semula, harus dilakukan dengan cara meninjau kembali sistem politik. Harus diciptakan suatu sistem demokrasi yang menuntun untuk mengabdikan kepada negara dan mengabdikan kepada bangsa dan yang beranggotakan orang-orang jujur.
- d. Cara yang harus ditempuh untuk melaksanakan koreksi tersebut adalah:
  1. Mengganti sistem free fight liberalism dengan Demokrasi Terpimpin yang lebih sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia.
  2. Dewan Perancang Nasional akan membuat blue-print masyarakat yang adil dan makmur.
  3. Hendaknya Konstituante tidak menjadi tempat berdebat yang berlarut-larut dan segera menyelesaikan pekerjaannya agar blue-print yang dibuat Depernas dapat didasarkan pada konstitusi baru yang dibuat Konstituante.
  4. Hendaknya Konstituante meninjau dan memutuskan masalah Demokrasi Terpimpin dan masalah kepartaian.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Bandung, 2003, hlm. 55

Pada masa Demokrasi Terpimpin, 'politik adalah panglima', sehingga masalah ekonomi tidak pernah dipikirkan secara serius oleh pemerintah. Masalah politik yang mengemuka pada masa itu adalah konfrontasi dengan Malaysia dan usaha pengembalian Irian Barat. Oleh karena itu, pada tahun 1965 inflasi mencapai 650%. Dilakukan devaluasi rupiah dari nilai Rp. 1.000, turun menjadi Rp. 1, uang baru. Sistem Demokrasi Terpimpin mungkin masih akan bertahan beberapa waktu lagi sekiranya Gerakan 30 September tidak terjadi. Kegagalan gerakan ini telah membawa Sukarno dengan sistem Demokrasi Terpimpinnya menuju pada kehancuran politiknya secara total. Manipol-USDEK yang sebelumnya dibela oleh semua golongan politik, mulai mendapatkan celan dan ditinggalkan. Akhirnya, Demokrasi Terpimpin pun berakhir bersamaan dengan berakhirnya kekuasaan politik Sukarno.

#### 4. Demokrasi Orde Baru

Konsep dan prinsip demokrasi yang secara resmi mengkristal di dalam UUD 1945 dan yang saat ini berlaku di Indonesia biasa disebut Demokrasi Pancasila. Dasar-dasar konstitusional bagi demokrasi di Indonesia sebagaimana yang berlaku sekarang ini sudah ada dan berlaku jauh sebelum tahun 1965, tetapi istilah Demokrasi Pancasila itu baru dipopulerkan sesudah lahir Orde Baru (1966).

Istilah Demokrasi Pancasila lahir sebagai reaksi terhadap Demokrasi Terpimpin di bawah Pemerintahan Sukarno. Gagasan Demokrasi Terpimpin,

seperti diketahui telah dibakukan secara yuridis dalam bentuk Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang: Prinsip-prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan.

Ketika Orde Baru lahir, konsep Demokrasi Terpimpin mendapat penolakan keras, sehingga pada tahun 1968, MPRS kembali mengeluarkan Ketetapan No. XXXVII/MPRS/1968, tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 dan tentang Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan atau sesuai dengan diktum Tap tersebut tentang Demokrasi Pancasila. Memperhatikan kedua Ketetapan MPRS tersebut, baik Ketetapan tentang Demokrasi Terpimpin maupun Demokrasi Pancasila, Ketetapan tersebut pada dasarnya berisi teknis pelaksanaan pengambilan keputusan dalam permusyawaratan.

Dalam Demokrasi Terpimpin, inti dari permusyawaratan adalah 'musyawarah untuk mufakat', yang apabila hal itu tidak dapat dicapai, maka musyawarah harus menempuh salah satu jalan berikut: a) Persoalan diserahkan kepada pimpinan untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang bertentangan; b) Persoalannya ditangguhkan; dan c) Persoalannya ditiadakan sama sekali.

Sedangkan konsep Demokrasi Pancasila juga mengutamakan musyawarah untuk mufakat, tetapi pimpinan tidak diberi hak untuk



mengambil sendiri dalam hal ‘mufakat bulat’ tidak tercapai. Bagi Demokrasi Pancasila sesuai Tap MPRS No. XXXVII/MPRS/1968, untuk mengatasi kemacetan karena tidak dapat dicapainya ‘musyawarah untuk mufakat secara bulat’, maka jalan yang dapat dilakukan dengan voting (pemungutan suara). Hal ini sesuai dengan prosedur yang dikehendaki Pasal 2 Ayat (3) dan Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945.

Perumusan Demokrasi Pancasila sebagaimana diatur dalam Tap MPRS No. XXXVII/MPRS/1968, kembali dicabut dengan Tap No. V/MPR/1973. Tetapi lebih dari sekedar soal teknis prosedural, sudah banyak dilakukan upaya untuk memberikan pengertian mengenai Demokrasi Pancasila.

Presiden Suharto pada pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 1967, antara lain menyatakan bahwa Demokrasi Pancasila berarti demokrasi kedaulatan rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila lainnya. Hal ini berarti bahwa dalam menggunakan hak-hak demokrasi haruslah selalu disertai dengan rasa tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam praktiknya, pemerintahan Orde Baru ternyata menjalankan pemerintahan yang represif. Dalam sistem politik Orde Baru jajaran militer yang tidak ikut memilih langsung diberi jatah wakil di DPR/MPR sebanyak 100 orang (sekitar 20%). Selain itu, mereka juga banyak menduduki jabatan strategis baik di kabinet, birokrasi, maupun kegiatan ekonomi. Pemerintahan

Orde Baru yang banyak melibatkan militer berusaha membatasi ruang gerak partai politik maupun organisasi yang pro demokrasi.

Posisi presiden sangat kuat menyebabkan DPR/MPR sering disebut sebagai lembaga stempel. Selain Presiden mendapatkan dukungan dari Wakil ABRI dan Golkar, wakil-wakil dari partai politik biasanya hanya mereka yang dianggap loyal terhadap Orde Baru yang dapat lolos sebagai anggota legislatif. Campur tangan kekuasaan untuk menjamin loyalitas partai juga merambah sampai pada struktur pengurus partai. Aktivis partai yang tidak dekat dengan militer, birokrasi, dan 'keluarga cendana', biasanya akan dipersulit atau digagalkan untuk menjadi pengurus partai.

Pada era demokrasi Pancasila, presiden menyederhanakan system partai melalui sistem pemilihan umum, namun langkah tersebut gagal. Kemudian Presiden Soeharto mulai mengadakan beberapa tindakan untuk menguasai kehidupan kepartaian. Tindakan pertama yang dilakukan adalah mengadakan fusi diantara partai-partai, mengelompokkan partai-partai dalam tiga golongan yaitu Golongan Spiritual (PPP), Golongan Nasional (PDI), dan Golongan Karya (Golkar). Pemilihan umum tahun 1977 diselenggarakan dengan menyertakan tiga partai, dalam perolehan suara terbanyak Golkar selalu memenangkannya.

## 5. Demokrasi Reformasi

Sejak era reformasi, Indonesia telah terjadi perubahan system pemilihan umum. Perubahan tersebut terjadi hamper setiap lima tahun sekali atau setiap satu periode.

a. Pemilihan umum 1998-2004

Di zaman ini terjadi perdebatan yang mengakibatkan banyak perubahan bukan hanya dalam sistem Pemilihan umum tapi dalam berbagai lini kehidupan bernegara. Perubahan yang sangat fundamental yaitu:<sup>101</sup>

- 1) Pertama, dibukanya kesempatan kembali untuk bergerak nya partai politik secara bebas termasuk mendirikan partai baru. Ketentuan ini tercermin dalam pemilihan umum tahun 1999 yang disertai dengan banyak partai
- 2) Kedua, Pemilihan umum tahun 2004, untuk pertama kalinya diadakan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, bukan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebelumnya presiden dan wakil presiden di pilih melalui MPR
- 3) Ketiga, diadakan pemilihan untuk suatu badan baru yaitu DPD (dewan perwakilan daerah). Untuk itu pemilihan umum anggota DPD digunakan Sistem Distrik tetapi dengan wakil banyak (4 kursi untuk setiap provinsi). Untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD digunakan

---

<sup>101</sup> Nico L. Kana, dkk, *Demokrasi dan Potret Pemilu Lokal: Dinamika Politik Lokal di Indonesia*, Pustaka Percik, Salatiga, 2005, hlm. 35

system proposional dengan daftar terbuka, sehingga pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung kepada calon yang dipilih

- 4) Keempat, diadakan *electoral threshold* yaitu ketentuan bahwa untuk pemilihan legislatif setiap partai harus meraih minimal 3% jumlah kursi anggota badan legislatif pusat. Untuk pemilihan presiden dan wakil presiden partai politik harus memperoleh minimal 3% jumlah kursi dalam badan yang bersangkutan atau minimal 5% dari perolehan suara sah secara nasional.

Pemilihan umum 1999 di ikuti tiga partai orde baru, di tambah sejumlah partai baru, sehingga total berjumlah 48 partai; yang kemudian berhasil masuk DPR adalah 12 partai. Sistem pemilihan umum yang di pakai tidak terlalu berbeda dengan yang sebelumnya. Landasan hukumnya yaitu Undang-undang nomor 2 Tahun 1999. Pada tahun 2004 di adakan tiga kali pemilihan umum, yaitu pertama pemilihan legislatif sekaligus untuk memilih DPD, kedua pemilihan presiden dan wakil presiden putaran pertama, ketiga presiden dan wakil presiden putaran ke dua. Pemilihan umum legislative di laksanakan berdasarkan undang-undang no.12 tahun 2003, dan di ikuti 24 partai. Pemilihan umum presiden dan wakil presiden ini menggunakan sistem 2 putaran. Artinya apabila pada putaran pertama tidak ada calon yang memenuhi batas minimal maka akan di lakukan pemilihan kedua dengan peserta dua pasangan yang memperoleh suara terbanyak, yang menjadi tujuan pokok

adalah adanya pasangan calon yang terpilih yang menjadi legitimasi kuat dengan perolehan suara 50% suara plus satu (mayoritas mutlak) sebagai pasangan yang lolos.<sup>102</sup>

b. Pemilihan umum 2009

Pemilihan umum 2009 dilaksanakan menurut Undang-undang Nomor 10 tahun 2008. Jumlah kursi DPR ditetapkan sebesar 560 di mana daerah *dapil* anggota DPR adalah provinsi atau bagian provinsi. Jumlah kursi di tiap *dapil* yang diperebutkan minimal tiga dan maksimal sepuluh kursi. Ketentuan ini berbeda dengan Pemilihan umum 2004.

Menurut Pasal 23 Undang-undang Nomor 10 tahun 2008 yang dijadikan dasar pada Pemilihan umum 2009, bahwa jumlah kursi untuk anggota DPRD Provinsi minimal tiga puluh lima dan maksimal seratus kursi. Pemilihan umum 2009 masih menggunakan sistem yang mirip dengan Pemilihan umum 2004. Namun, *electoral threshold* dinaikkan menjadi 2,5%. Artinya, partai-partai politik tatkala masuk ke perhitungan kursi caleg hanya dibatasi bagi yang berhasil mengumpulkan komposisi suara di atas 2,5%. Pemilihan umum ini pun mirip dengan Pemilihan umum 1999 di mana 48 partai ikut Pemilihan umum. Pemilihan umum Presiden tahun 2009 menggunakan *Two bagind System*. Artinya, jika pada putaran pertama tidak terdapat pasangan yang menang 50 plus 1 atau

---

<sup>102</sup> M. Budiardjo, *op.cit*, hlm.473- 484

merata persebaran suara di lebih dari setengah daerah pemilihan maka konsekuensinya harus diadakan putaran kedua.

c. Pemilihan umum Tahun 2014

Pada Pemilihan umum legislatif tahun 2014, DPR mendapatkan kuota 560 anggota dengan berasal dari 77 daerah pemilihan berwakil majemuk (multi-member electoral districts) yang memiliki tiga sampai sepuluh kursi per daerah pemilihan (tergantung populasi penduduk dapil terkait) yang dipilih melalui sistem proporsional terbuka. Selain itu untuk diberlakukannya ambang batas atau *Parliamentary Treshold* parlemen naik sebesar 3,5% itu, hanya berlaku pada pemilihan DPR dan tidak berlaku pada DPRD. Kemudian sistem atau teknis pemilihannya adalah tiap pemilih/rakyat menerima satu surat suara pemilihan anggota DPR dengan masing-masing partai politik dan calon legislatif dari masing-masing daerah pemilihan tersebut. Dan prosedur dari pencoblosannya adalah setiap pemilih mencoblos nama kandidat/calon atau partai politik yang akan dipilih. Selain itu para pemilih juga dapat mencoblos 2 lubang (mencoblos pada satu partai politik dan nama kandidat yang dicalonkan pada satu partai politik tersebut).

Kemudian dalam Pemilihan umum DPD mempunyai 132 perwakilan, dimana 132 perwakilan tersebut terdiri dari empat orang(kandidat) dari masing-masing provinsi. Pemilihan tersebut melalui sistem pemilihan Majoritarian dengan varian distrik berwakil banyak (*single non-*

*transferable vote*). Dari sistem tersebut, dimana tiap pemilih menerima satu surat suara pemilihan anggota DPD. Calon anggota DPD ini merupakan calon independent yang mencalonkan diri di provinsi tertentu. Para pemilih kemudian memilih dengan mencoblos nama kandidat yang dipilih tersebut. Dan empat kandidat yang memperoleh suara terbanyak di masing-masing provinsi, akan terpilih menjadi anggota DPD.

Pada Pemilihan umum 2014, DPRD Provinsi akan dipilih 35 sampai 100 anggota dari masing-masing provinsi, dengan total 33 provinsi. Jumlah kuota anggota yang diberikan ini tergantung pada daerah populasi penduduk suatu provinsi yang bersangkutan. Pada Pemilihan umum 2014 ini, di tingkat provinsi terdapat 2.112 kursi yang diperebutkan dalam 259 daerah pemilihan berwakil majemuk yang memiliki 3 hingga 12 kursi (tergantung populasi). 497 DPRD Kabupaten/Kota, yang masing-masing terdiri atas 20 sampai 50 anggota tergantung populasi penduduk kabupaten/kota yang bersangkutan, dipilih di tiap kabupaten/kota. Dan untuk Pemilihan umum Legislatif 2014, pada tingkat kabupaten/kota, terdapat 16.895 kursi di 2.102 daerah pemilihan berwakil majemuk yang memiliki 3 hingga 12 kursi.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa para Anggota Legislatif baik itu tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota yang terpilih akan menerima masa jabatan selama lima tahun. Dan pada saat pelaksanaan Pemilihan umum legislative yang akan

dilakukan pada tanggal 9 April 2014 mendatang, pemilih/rakyat yang akan memilih akan mendapatkan empat jenis surat suara, yaitu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan Kabupaten/kota.

Selanjutnya alokasi kursi DPR terhadap Pemilihan umum 2014, telah dijelaskan pada UU No.8 tahun 2012 dimana proses alokasi kursi telah disederhanakan menjadi dua tahap. Hal ini dirubah mengingat pada Pemilihan umum tahun 2009 kemarin proses yang digunakan sangat rumit. Kemudian pada Pemilihan umum 2014 ini KPU, dalam langkah pertama akan menentukan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) di tiap daerah pemilihan, dimana BPP merupakan jumlah suara sah yang ada dalam sebuah daerah pemilihan dibagi dengan jumlah kuota yang tersedia dalam daerah pemilihan tersebut. Dengan demikian, sebuah partai politik akan mendapatkan satu kursi jika tiap jumlah suara yang diterima oleh partai politik tersebut mencapai BPP yang telah ditentukan oleh KPU.

Kemudian pada tahap kedua kursi yang tersisa dari daerah pemilihan tersebut, nantinya akan dialokasikan kepada partai politik yang memperoleh suara terbanyak dalam hasil Pemilihan umum. Kemudian untuk daerah pemilihan dalam Pemilihan umum DPR, partai politik yang memperoleh suara kurang dari 3,5% suara, maka tidak akan mendapatkan kursi, tetapi masih dapat mendapatkan kursi di DPRD Provinsi dan Kabupaten/kota.



Selanjutnya mengenai kuota gender pada Pemilihan umum 2014, dalam UU No.8 tahun 2012 dimana diwajibkannya kuota minimal 30% calon perempuan untuk menjadikan daftar calon Pemilihan umum. Dan pada Pemilihan umum 2014 ini, jika ketentuan 30% perempuan ini tidak dipenuhi maka ada sanksi, yaitu berupa akan dicabutnya hak sebagai anggota Pemilihan umum di daerah pemilihan dimana kuota 30% tersebut tidak dipenuhi.

Jika dilihat dari implementasi demokrasi di atas, terjadi perubahan wujud demokrasi antara pada masa-masa orde baru dengan era reformasi. Menurut Hariyono, pada era reformasi, demokrasi di Indonesia menemukan momentumnya, dimana tidak ada lagi campur tangan birokrasi dan militer dalam pergantian kepemimpinan<sup>103</sup>. Penyelenggaraan pemilihan umum tidak lagi ditangani oleh Departemen Dalam Negeri, melainkan harus ditangani oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen.

Euforia demokrasi menyebar ke semua arah, sejak dari pusat sampai ke daerah dan meliputi semua bidang kehidupan. Presiden dan wakil Presiden yang sebelumnya dipilih oleh MPR dianggap tidak sesuai lagi karena mereka yang duduk pada lembaga itu sering tidak mencerminkan aspirasi rakyat. Oleh karena itu, proses pemilihan Presiden dan Wakil

---

<sup>103</sup> Hariyono, *Ideologi Pancasila Roh Progresif Nasionalisme Indonesia*. Intrans Publishing, Malang, 2014, hlm. 100

Presiden secara langsung dilakukan oleh rakyat. Demikian juga dengan jabatan politik untuk kepada daerah (Gubernur, Bupati, atau Wali Kota) dipilih langsung oleh rakyat. Militer tidak boleh menduduki jabatan di luar pertahanan, terutama jabatan politik. Bagi anggota militer yang menduduki jabatan politik (di legislatif, sebagai kepala daerah, atau yang lain) harus mengundurkan diri. Posisi partai-partai politik sebagai pilar demokrasi dikembangkan, sehingga mereka yang akan duduk dalam legislatif harus berangkat dari partai politik. Demikian pula untuk mereka yang ingin mencalonkan diri menjabat jabatan politik.

Sistem pemerintahan yang sentralistik segera diganti dengan pemerintahan yang desentralistik dengan dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999. UU itu direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004. Pers diberi kebebasan untuk memberi informasi secara bebas dan terbuka tanpa intervensi dari aparat pemerintah dan keamanan. Praktik demokrasi pada Era Reformasi tidak serta merta membawa kedamaian dan kemakmuran bagi rakyat. Terlepas dari kekurangan tersebut, perlu dibedakan antara pemikiran demokrasi dengan praktik demokrasi, tanpa berpretensi untuk memisahkannya.

Praktik demokrasi membutuhkan variabel yang jauh lebih kompleks dengan pemikiran demokrasi. Munculnya konsep demokrasi dialogis atau juga sering disebut demokrasi deliberative, sebagai koreksi sekaligus antithesis dari demokrasi yang teknis dan procedural layak untuk

dikembangkan sesuai dengan konteks Indonesia. Melalui dialog ‘pengakuan’ akan adanya pluralitas yang didasari toleransi terhadap perbedaan yang ada, dapat dibangun ruang publik dan diskusi yang bisa bermanfaat untuk pemecahan masalah bersama.<sup>104</sup>

d. Pemilihan umum Tahun 2019

Pemilihan umum 2019 berbeda dengan Pemilihan umum 2014. Berbagai perubahan mengharuskan caleg beradaptasi dengan cara kampanyenya dan menyiapkan strategi pemenangannya lebih matang. Status partai, syarat *parliamentary threshold*, kondisi daerah pemilihan, dan peta politik partai, hingga kesiapan administrasi, serta finansial harus benar-benar disiapkan secara matang oleh para caleg yang bertarung demi kursi DPR. Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum (Pemilihan umum), menghasilkan lima poin yang akan membedakan Pemilihan umum 2019 dengan sebelumnya. Lima kondisi tersebut antara lain; (1) sistem Pemilihan umum terbuka, (2) perubahan *timeline presidential threshold*, (3) *parliamentary threshold*, dan (4) metode konversi suara, serta (5) pembagian kursi per dapil, 3 untuk suara minimal dan 10 untuk suara maksimal.

Pertama, sistem Pemilihan umum terbuka dipertahankan untuk Pemilihan umum 2019. Sistem Pemilihan umum ini sudah berjalan sejak

---

<sup>104</sup> Hariyono, *Ideologi Pancasila Roh Progresif Nasionalisme Indonesia*. Intrans Publishing, Malang, 2014, hlm. 104

2009 dan menciptakan peluang bagi caleg yang mendapatkan suara terbanyak untuk bisa lolos menjadi anggota DPR. Hal ini tentu berbeda dengan sistem Pemilihan umum terdahulu, di mana para calon anggota DPR yang memiliki suara terbanyak belum tentu bisa lolos menuju Senayan apabila tidak berada di urutan teratas.

Kedua, *presidential threshold* (ambang batas presiden) juga menjadi pembahasan yang unik. Sebab, ini adalah modal awal untuk mencalonkan presiden. Dengan ditetapkan sebuah angka dalam *presidential threshold*, maka partai pengusung akan berusaha menyesuaikan kebutuhan suaranya sesuai angka yang ditetapkan. Pada Pemilihan umum 2019, *presidential threshold* berada di angka 20 persen suara kursi di DPR atau 25 persen suara sah nasional. Jika membandingkan dengan Pemilihan umum 2014, di mana pileg dan pilpresnya terpisah, maka partai politik bisa menghitung dengan siapa mereka berkoalisi. Pada Pemilihan umum 2019, baik Pileg dan Pilpres diadakan secara bersamaan. Karenanya, *presidential threshold* diambil berdasarkan perolehan suara Pemilihan umum periode sebelumnya (2014).

Ketiga, *parliamentary threshold* (ambang batas parlemen) yang mengatur syarat partai politik lolos ke DPR/DPRD, yaitu memiliki suara sebesar 4 persen di suatu tingkatan wilayah. Batas ambang 4 persen tentunya adalah tantangan sendiri bagi partai kecil atau partai baru yang pertama kali ikut Pemilihan umum. Dari berbagai pengalaman, ambang

batas parlemen telah beberapa kali menggagalkan sebuah partai untuk lolos ke Senayan.

Keempat, metode konvensi suara yang digunakan untuk menentukan caleg terpilih juga berubah. Apabila pada Pemilihan umum sebelumnya, KPU menggunakan sistem penghitungan Quote Harre, pada Pemilihan umum 2019 KPU akan menggunakan sistem Saint League Murni. Sistem Quote Harre sering kali dikenal dengan istilah bilangan pembagi pemilih (BPP). BPP digunakan untuk menetapkan suara sesuai dengan jumlah suara dibagi dengan jumlah kursi yang ada di suatu dapil. Metode ini cenderung merugikan partai besar dikarenakan hak untuk mendapat kursi secara maksimal harus terlempar pada partai bersuara kecil dikarenakan asas pembagian pemilih tersebut. Sedangkan metode Saint League Murni, digunakan pada Pemilihan umum 2019 ini, adalah metode penghitungan suara yang menggunakan angka pembagi untuk mengalokasikan kursi yang diperoleh setiap partai politik dalam sebuah dapil. Jumlah suara yang telah dibagi oleh angka ganjil tersebut akan diperingkatkan dan menentukan siapa saja partai/caleg yang lolos.

e. Ragam Demokrasi Lokal

1. Sistem Noken Dalam Pemilihan umum di Papua

Sistem Noken adalah sistem pemilihan umum dengan mekanisme adanya kesepakatan dari Masyarakat setempat yang dilakukan pada

Tempat Pemungutan Suara (TPS), dengan surat kuasa yang akan diisikan pada noken. Dari 29 Kabupaten yang tersebar di Papua, hanya 14 Kabupaten yang menggunakan sistem noken, dan itu tidak seluruhnya, penggunaan sistem noken atas inisiatif masyarakat setempat karena faktor geografis dan penyebaran Masyarakat sehingga akan membuat pendistribusian surat suara terhambat, hingga atas mengakomodir hak suara masyarakat maka diberlakukan sistem noken.

Sistem Noken pertama kali diadopsi ke dalam sistem hukum Pemilihan umum sejak tahun 2009 melalui keputusan Mahkamah Konstitusi. Sistem Noken yang dikaitkan itu dengan tradisi atau budaya, kearifan lokal. Khusus di daerah pegunungan tengah. Dalam praktiknya, Pemilihan umum Noken terdiri atas dua sistem yaitu menggunakan pola Big Men atau suara diserahkan dan diwakili kepada ketua adat.

a. Sistem Noken Menggunakan Aklamasi

Dalam model ini, ketua adat yang akan menentukan pilihan Masyarakat tersebut, namun tentunya tidak akan bertentangan dengan Masyarakat karena memang Masyarakat sangat menghormati dan meyakini ketua adat setempat. Sistem noken kedua, polanya menggunakan kesepakatan dari Masyarakat setempat yang dilakukan di TPS dengan surat suara diisi pada noken, hal ini menitikkan adanya Musyawarah hingga asas rahasia dalam Pemilihan umum tidak berlaku.

b. Sistem Noken menggunakan Bigman/kepala suku

Teknis pemilihan model Noken yaitu diawali dengan pemberian suara melalui perwakilan oleh kepala suku atas kesepakatan warga di kampung tertentu. Ada dua cara yang digunakan dalam sistem noken, yakni *noken bigmen* dan *noken gantung*. Noken bigmen artinya seluruh suara diserahkan atau diwakilkan kepada ketua adat. Sedangkan pada noken gantung, warga dapat melihat kesepakatan dan ketetapan suara

Pemilihan model noken dilakukan terlebih dahulu dengan musyawarah antara kepala-kepala suku dengan masyarakat. Masyarakat melakukan musyawarah untuk menentukan partai apa dan siapa yang akan dipilih menjadi wakil mereka di parlemen. Setelah dilakukan musyawarah, kepala suku ditugaskan untuk mewakili pemilih melakukan penyontrengan. Kertas yang sudah dicontreng tersebut dimasukkan ke dalam noken berdasarkan pilihan yang sudah disepakati.

c. Sistem Noken Berdasarkan Juknis KPU Papua

Sedangkan sistem noken berdasarkan petunjuk teknis (Juknis) KPU Papua Nomor 1 tahun 2013, yaitu noken digunakan sebagai pengganti kotak suara. Di dalam noken inilah surat suara diisi atau dimasukkan sebagai pengganti kotak suara dalam pemilihan umum di wilayah pegunungan Papua. Di dalam petunjuk teknis (Juknis) KPU Papua Nomor 1 tahun 2013, noken digunakan sebagai pengganti kotak suara.

Adapun teknis pemilihan sistem “Noken” dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- 1) Semua pemilih yang mendapat kartu pemilih datang ke TPS.
- 2) Di depan bilik disiapkan noken kosong. Jumlah Noken yang digantung disesuaikan dengan jumlah pasangan calon kepala daerah.
- 3) Setelah dipastikan semua pemilih dari kampung yang bersangkutan hadir di TPS, selanjutnya KPPS meng-umumkan kepada pemilih (warga) bahwa bagi pemilih yang mau memilih kandidat, baris di depan noken nomor urut satu. Begitupun seterusnya.
- 4) Setelah pemilih berbaris / duduk di depan Noken maka KPPS langsung menghitung jumlah orang yang berbaris di depan Noken, kalau misalnya 3 orang saja maka hasil perolehannya adalah 3 suara. Kalau misalnya semua Pemilih dari TPS / Kampung yang bersangkutan baris di depan noken nomor urut dua maka semua suara dari TPS / kampung yang bersangkutan “bulat” untuk nomor urut dua.
- 5) Setelah itu KPPS langsung buat berita acara dan sertifikasi hasil perhitungan suara yang ditandatangani oleh KPPS dan partai politik untuk Pemilihan umum.

Sistem noken merupakan bagian dari kearifan lokal dalam demokrasi kemasyarakatan. Mahkamah Konstitusi (MK) pun mengakui dan mengesahkan dengan alasan Sistem Noken menganut sistem pemilihan Langsung, Umum, Bebas dan Terbuka.



## 2. Konsep Partai Lokal Dalam Pemilihan umum di Aceh

Aceh adalah satu-satunya provinsi di Indonesia yang warganya diperbolehkan mendirikan partainya sendiri. Terdapat enam partai lokal sudah diakui secara resmi: Partai Aceh (PA), Partai Suara Independen Rakyat Aceh (PSIRA), Partai Rakyat Aceh (PRA), Partai Daulat Aceh (PDA), Partai Bersatu Aceh (PBA), dan Partai Aceh Aman dan Sejahtera (PAAS).

Pendirian partai lokal tersebut merupakan amanat Undang-Undang Pemilihan umum Pasal 57 dan Pasal 60. Pasal 57 dan Pasal 60 ayat (1), ayat (2), serta ayat (4) UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pasal 57 dan pasal 60 UUPA ini adalah tentang keanggotaan KIP dan Panwaslih Aceh. Hal ini berarti jumlah anggota KIP dan Panwaslu mengikuti pengaturan Undang-Undang Pemilihan umum, maka berdasarkan hitung-hitungan penulis jumlah anggota KIP Aceh ke depan menjadi 5 orang, berbeda dengan sekarang sebanyak 7 orang.

Pasal 557 ayat (2) Undang-Undang Pemilihan umum menyatakan, “Kelembagaan Penyelenggara Pemilihan umum di Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya berdasarkan Undang-Undang ini”. Analisa penulis pasal ini digunakan untuk mengatur tumpang-tindih keberadaan 2 lembaga pengawas saat Pilkada, yaitu Bawaslu dan Panwaslih Aceh dijadikan satu.

Yang menjadi krusial sekarang adalah proses rekrutmen Bawaslu dan Bawaslu kabupaten/kota tidak diatur secara rinci; apakah direkrut secara hirarki sesuai Undang-Undang Pemilihan umum atau oleh DPRA/DPRK sesuai UUPA. Menurut hemat penulis sebaiknya tetap mengikuti aturan UUPA dan diberikan pasal Pengecualiannya dalam Undang-Undang Pemilihan umum yang baru atau di penjelasan.

### 3. Penetapan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta

Proses demokratisasi di Daerah Istimewa Yogyakarta masih terus bergulat dan berlangsung sesuai dinamika politik lokal yang menekankan substansi demokrasi (musyawarah untuk mencapai mufakat), sehingga sampai dengan detik ini belum melaksanakan Pilgub & Pilwagub secara langsung karena sesuai UU No.3/1950 & Kontrak Politik antara Kasultanan & Pakualaman dengan Bung Karno memang Posisi Gubernur DIY adalah wakil pemerintah pusat (bertanggung-jawab langsung kepada presiden), sebagaimana halnya Camat yang melakukan tugas *medewewind* (tugas pembantuan) dan tidak masuk ranah desentralisasi sebagaimana wali kota, bupati, lurah yang dipilih secara langsung dipilih oleh rakyat sesuai amendemen UUD 45 & UU No. 32/2004.

Pada 10 Mei 2012, Sultan Hamengku Buwono X, dengan didampingi Adipati Paku Alam IX mengeluarkan dekret kerajaan "Sabdatama". Dekret tersebut pada intinya berisi, antara lain, Sultan

Yogyakarta yang bertahta menjadi Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta menjadi Wakil Gubernur. Dekret ini merupakan dekrit pertama yang dikeluarkan oleh Monarki Yogyakarta semenjak, terakhir, 30 Oktober 1945. Dengan dikeluarkannya dekrit ini sikap Pemerintah Kementerian Dalam Negeri agak melunak. Selain pengeluaran dekrit kerajaan terjadi pertemuan tertutup antara Sultan Yogyakarta dengan Presiden Republik Indonesia. Beberapa kesepakatan yang penting adalah menetapkan Sultan Yogyakarta yang bertahta sebagai Gubernur lima tahun sekali dan Adipati Paku Alam yang bertahta menjadi Wakil Gubernur lima tahun sekali. Selain itu disepakati bahwa Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta akan diselesaikan dan diundangkan sebelum masa perpanjangan jabatan pada Oktober 2012 selesai.

## **BAB IV**

### **DEMOKRASI PANCASILA DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PENGISIAN JABATAN LEMBAGA KEPRESIDENAN**

#### **A. Makna dan Rumusan Demokrasi Pancasila Sebagai Asas Hukum Tata Negara Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

##### **1. Demokrasi Pancasila: Demokrasi Khas Indonesia**

Demokrasi sebagai sebuah konsep dalam konteks organisasi kehidupan telah menjadi komitmen global yang universal. Universalitas yang terkandung dalam demokrasi mencakup nilai-nilai intrinsik (esensial), instrumental, dan konstruktif. Nilai intrinsik demokrasi melekat pada kebebasan dan partisipasi. Menggunakan kebebasan, menggunakan hak-hak sipil dan politik merupakan bagian dari kehidupan bagi individu sebagai makhluk sosial. Partisipasi dalam kehidupan sosial dan politik mengandung nilai intrinsik bagi kehidupan manusia. Sementara itu, nilai dan peran atau fungsi instrumental demokrasi adalah upaya dan kemampuan mendengarkan keinginan rakyat. Apa yang diekspresikan dan didukung untuk memperoleh perhatian politik, termasuk tuntutan memenuhi kebutuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan. Sedangkan nilai dan peran atau fungsi konstruktif demokrasi dapat dipahami dan disarikan bahwa praktik berdemokrasi akan memberikan kesempatan kepada warga negara untuk

saling belajar dan membantu masyarakat secara keseluruhan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan bersama.<sup>1</sup>

Gagasan demokrasi dalam perjalanannya telah mengalami interaksi secara dialektik dengan berbagai ragam konteks sosial, kultural, juga corak, dan tingkatan perkembangan ekonomi. Perjumpaan dan interaksi tersebut menunjukkan kelenturan cita-cita demokrasi sekaligus menjadikan demokrasi berkembang sedemikian kompleks. Praktik berdemokrasi telah berkembang dan merambah seluruh masyarakat dunia dengan segala corak ragamnya, termasuk di Indonesia. Demokrasi sebagai konsep kenegaraan secara teori mempunyai ragam pengertian, makna, rumusan, esensi, dan dimensi. Demokrasi bukanlah sebuah terminologi yang tunggal (*singular*), melainkan beragam (*plural*) dalam pemikiran dan pemahaman. Sebagai paham, ajaran, atau asas umum dalam konteks global, demokrasi dipandang, dirasakan, diterima, atau diakui relatif sama berlaku secara horisontal dalam hal *horizontal accountability*. Akan tetapi dalam konteks negara-negara nasional, demokrasi bersifat partikularistik, berkaitan dan dipengaruhi oleh faktor-faktor internal, bercirikan dan berkarakter khas negara masing-masing.

Corak atau tipe demokrasi bagi setiap negara ditentukan menurut perkembangan sejarah dan unsur-unsur kemasyarakatan sesuai dengan potensi dan kemampuan rakyat di negara-negara bersangkutan untuk mewujudkan

---

<sup>1</sup>Armanda Riyanto, dkk, Politik Demokasi: Sketsa Filosofis-Fenomenologis, Averroes Press, Malang: 2014, hlm. 109.

pemerintahan negara demokrasi. Potensi rakyat untuk menentukan sifat dan corak demokrasi dalam pemerintahan atau negaranya tersusun atas dua jenis unsur pokok, yaitu unsur kekuatan asli yang bersemayam dalam sanubari rakyat secara turun-temurun, dan unsur sejarah yang memberi bentuk kepada lembaga-lembaga pemerintahan negara sesuai dengan perkembangan masyarakat.<sup>2</sup>

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi khas ala Indonesia. Demokrasi Pancasila merupakan demokrasi dalam pengertian materiil sebagai demokrasi yang ditopang oleh potensi dan kemampuan rakyat Indonesia. Potensi dan kemampuan rakyat dan bangsa Indonesia untuk menentukan tipe atau corak demokrasi meliputi unsur kekuatan asli dan unsur perkembangan sejarah. Demokrasi di Indonesia dalam pemikiran banyak ahli, sejak berdirinya negara Republik Indonesia, dikelompokkan atau dibagi dengan sebutan yang berbeda, berdasarkan kurun waktu yang berbeda, ada yang membagi menjadi tiga fase,<sup>3</sup> dan ada yang mengelompokkan dalam empat periode.<sup>4</sup> Demokrasi Indonesia dianggap bercorak demokrasi liberal pada kurun waktu 1945 – 1959, demokrasi terpimpin dalam kurun waktu 1959-1966, dan demokrasi Pancasila sejak 1967.<sup>5</sup> Pada umumnya, pemahaman tentang demokrasi Pancasila dilekatkan dengan masa pemerintahan yang disebut Orde Baru,

---

<sup>2</sup> Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987, hlm. 129.

<sup>3</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 70.

<sup>4</sup> Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, op.cit., hlm. 90.

<sup>5</sup> Miriam Budiardjo, op.cit., hlm. 105.

yaitu pemerintahan dengan slogan yang berkehendak melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.<sup>6</sup>

Potret demokrasi Indonesia dalam pandangan mayoritas ahli dalam tipe atau corak tertentu dengan klasifikasi atau kategori menurut kurun atau masa waktu tertentu, paralel dengan periode pemberlakuan naskah-naskah konstitusi tertulis yang pernah ada sebelumnya. Demokrasi liberal adalah praktek demokrasi di Indonesia di dalam masa berlakunya 3 konstitusi yang berbeda, yaitu UUD 1945 periode pertama<sup>7</sup>, Konstitusi RIS<sup>8</sup>, dan UUDS 1950.<sup>9</sup> Demokrasi terpimpin merupakan demokrasi yang secara empirik terjadi sejak dan dalam kerangka pelaksanaan UUD 1945 periode kedua.<sup>10</sup> Adapun demokrasi Pancasila merupakan sebuah konsep demokrasi yang tidak ada kaitan dengan keberadaan dan pemberlakuan konstitusi yang berbeda, melainkan model demokrasi yang diidealkan sebagai hasil koreksi terhadap jalannya pemerintahan dalam naungan konstitusi yang sama. Demokrasi Pancasila berada dalam kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan dengan momentum pergantian rezim, tidak didasarkan pada momentum perubahan atau dinamika konstitusi.

---

<sup>6</sup> Rikard Bagun, dkk., *Demokrasi Dalam Tajuk*, Institut Ecata-INPI Pact, Jakarta, 1997, hlm. 17.

<sup>7</sup> Berita Repoeblik Indonesia Tahoen II, Nomor 7, tanggal 15 Februari 1946.

<sup>8</sup> Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat Nomor 48 Tahoen 1950 tanggal 31 Januari 1950, dalam Lembaran Negara Nomor 3 Tahun 1950 tanggal 6 Februari 1950.

<sup>9</sup> Undang-undang Nomor 7 Tahun 1950 tanggal 15 Agustus 1950, dalam Lembaran Negara Noor 56 Tahun 1950 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 37.

<sup>10</sup> Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 tentang Dekrit Presiden, tanggal 5 Juli 1959, dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959.

Sebagaimana halnya demokrasi secara umum, tema pembahasan terhadap demokrasi Pancasila merupakan topik yang tidak pernah selesai dibicarakan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Bahkan dalam perkembangannya, pembahasan demokrasi dapat dikatakan secara doktrin dan pemikiran hukum seolah terdapat keterputusan (*missing link*). Dikatakan demikian, karena demokrasi Pancasila identik dengan pemerintahan Orde Baru dibawah UUD 1945 periode kedua, padahal dewasa ini rezim pemerintahan Orde Baru sudah digantikan dengan pemerintahan reformasi dibawah UUD NRI Tahun 1945 sebagai hasil perubahan sebanyak 4 kali dengan perubahan materi muatan secara kuantitas mencapai 300%. Dalam hubungan ini, pada satu sisi demokrasi Pancasila tetap diakui sebagai khazanah ketatanegaraan Indonesia, akan tetapi pada sisi lain orientasi dasar konstitusional sudah berubah sangat drastis dan dalam pelaksanaan praktek demokrasi juga disinyalir sudah tidak sesuai dengan makna dan rumusan demokrasi Pancasila. Banyak kalangan yang berpendapat bahwa demokrasi Indonesia saat ini dalam penyelenggaraan pemerintahan orde reformasi dibawah konstitusi bermateri baru sebagai hasil amandemen, bercorak demokrasi liberal.

Prinsip demokrasi Pancasila berbeda dengan prinsip demokrasi liberal. Namun, saat ini disinyalir ada kecenderungan pengadopsian nilai-nilai demokrasi liberal melunturkan nilai-nilai tradisi yang seharusnya tetap dilestarikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip Demokrasi



Liberal sebagaimana dikemukakan oleh Immanuel Kant, yang bertumpu atas “*liberty*” (*vrijheid*) yang merupakan suatu kondisi yang memungkinkan pelaksanaan secara bebas dan hanya dibatasi seperlunya untuk menjamin koeksistensi yang harmonis antara kehendak bebas individu dengan kehendak yang lain. Dari sinilah mengalir prinsip selanjutnya yaitu, “kebebasan dari arbitrase dan otoritas yang sewenang-wenang dan tidak masuk akal”. Sedangkan konsep *equality* mengandung makna yang abstrak dan formal (abstrak–formal).<sup>11</sup>

Konsep demokrasi Pancasila mengalami pelemahan dalam makna, rumusan, dan implementasi. Pelemahan makna demokrasi Pancasila, adakalanya dihubungkan dengan kondisi saat ini berkaitan dengan keberadaan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia yang dianggap sudah bergeser dari fungsi dan kedudukannya. Hal ini dikarenakan kurangnya kesadaran bagi para penyelenggara pemerintahan akan landasan/dasar bernegara. Kadang-kadang mereka lupa ada upaya perekat yang telah diwariskan para *founding father*. Bentuk penyimpangan yang terjadi adalah:<sup>12</sup>

- a. Banyak warga Negara/masyarakat belum terpenuhi hak dan kewajibannya didalam hukum.
- b. Ketidak-transparan lembaga-lembaga negara yang menyebabkan masyarakat enggan lagi percaya kepada pemerintah.

---

<sup>11</sup> Siti Hasanah. Penguatan Tradisi Musyawarah Mufakat dalam Sistem Kekuasaan Negara: Studi Tentang Lembaga MPR di Masa Kini dan kan datang. <https://publikasiilmiah.ums.ac.id>. Diunduh pada tanggal 21 Juli 2020

<sup>12</sup> Ibid.

- c. Banyak para wakil rakyat justru merugikan negara dan rakyat yang memilihnya, di mana seharusnya mereka sebagai penyambung aspirasi demi kemajuan dan kesejahteraan rakyat Indonesia.
- d. Banyak keputusan-keputusan lembaga hukum yang tidak sesuai dengan asas untuk mencapai mufakat.
- e. Masyarakat pun kurang bisa menghormati adanya peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah.
- f. Demonstrasi yang berujung anarki.
- g. Kecurangan dalam Pemilihan Umum (Pemilu), yang melihat bukan dari sisi kualitas, tetapi dari mementingkan kuantitas.
- h. Lebih mementingkan kepentingan pribadi atau golongan daripada kepentingan bersama atau masyarakat.
- i. Menciptakan perilaku KKN.

Pada tataran konsep khusus kenegaraan Indonesia, demokrasi Pancasila bersifat asas bagi hukum tata negara Indonesia khususnya, dan umumnya bagi sendi-sendi dan bidang-bidang atau sektor-sektor kehidupan negara lainnya. Sebagai konsep kenegaraan khas Indonesia, demokrasi Pancasila boleh jadi bersifat jargon, akan tetapi diyakini penerimaan dan pengakuan sebagai paradigma bernegara, sampai saat ini belum berubah, menjadi modal keyakinan berbangsa dan bernegara, walaupun zaman sudah berubah. Sebagai asas hukum tata negara, demokrasi Pancasila merupakan sumber untuk menurunkan dan lahirnya kaidah-kaidah yang antara lain menentukan struktur atau tatanan kenegaraan, keberadaan berbagai lembaga negara, cara-cara pengisian jabatan-jabatan lembaga negara, dan menentukan tugas dan wewenangnya.

Demokrasi Pancasila adalah salah satu sisi atau segi demokrasi Indonesia. Demokrasi, sebagaimana negara hukum, adalah konsep-konsep

kenegaraan yang berasal dari konsep-konsep negara modern yang diadopsi ke dalam pemikiran kenegaraan Indonesia melalui interaksi dengan gagasan-gagasan serupa yang sudah berkembang dalam pemikiran dan praktek di negara-negara barat. Pemikiran kenegaraan Indonesia pada awalnya muncul melalui pemikiran para pendiri bangsa sebagai pemikir terdahulu yang melahirkan ide-ide dan pokok-pokok pikiran untuk menyusun Undang-Undang Dasar. Penerimaan dan pengadopsian konsep-konsep negara modern dipengaruhi oleh tradisi-budaya masyarakat Indonesia, baik dalam konteks proses perumusan konsep-konsep kenegaraan modern tersebut dalam konstitusi, maupun dalam proses pelaksanaan di dalam negara Indonesia merdeka.

Salah satu konsep yang dilahirkan dari proses interaksi, adopsi, dan perumusan itu adalah demokrasi Indonesia. Bangsa Indonesia dengan komposisi penduduk tertentu, terutama mayoritas suku bangsa Jawa dan beragama Islam, mempunyai kekhasan dalam konsep kehidupan bermasyarakat yang secara hipotesis melahirkan corak konsep kenegaraan setelah mengadopsi dari negara modern. Selain faktor suku bangsa dan agama, juga terdapat sejumlah faktor lain di dalam tatanan bangsa Indonesia, seperti faktor budaya, adat istiadat, bahasa daerah, nilai-nilai kearifan lokal, kondisi alam, sumber daya, dan lain sebagainya. Faktor-faktor tersebut mewarnai dan melahirkan ciri-ciri khas demokrasi Indonesia, disamping dan melengkapi ciri-ciri umum demokrasi sebagai paham universal. Dengan

demikian, demokrasi Indonesia sebagai demokrasi khusus, mempunyai karakteristik tertentu.

Demokrasi Indonesia merupakan bagian dari yang pernah diidentifikasi sebagai “demokrasi timur” sebagai bandingan bagi “demokrasi barat”. Jika demokrasi dimaknai tidak hanya sebagai bentuk kenegaraan, akan tetapi segala pengaruh rakyat pada jalannya pemerintahan, peradilan, dan perundang-undangan, maka demokrasi Indonesia mulai berkembang ketika timbul pergeseran-pergeseran kehidupan masyarakat yang cepat seiring dengan reaksi atas “kapitalisme modern” pada awal abad XX. Di kala itu muncul golongan-golongan atau kelompok-kelompok masyarakat baru sebagai pilar penopang perkembangan demokrasi, seperti golongan buruh, pengusaha kecil, kaum intelektual, dan kalangan politisi. Pada sisi lain, dipicu juga oleh perubahan-perubahan pada susunan pemerintahan Hindia Belanda, seperti lahirnya ordonansi desentralisasi (*decentralizatie wet*, 1903), pembentukan dewan rakyat (*volksraad*, 1916), dan undang-undang pembentukan pemerintahan (*bestuurshervormingswetgeving*, 1922). Demokrasi Indonesia adalah model demokrasi yang banyak diwarnai oleh unsur-unsur, sifat-sifat, dan ciri-ciri asli bangsa Indonesia, dipadukan dengan konsep demokrasi barat.

Prinsip keserasian dan keseimbangan merupakan ciri khas asli bangsa Indonesia. Individu tidak dianggap sebagai unsur yang mutlak dan otonom, sebaliknya kolektifitas masyarakat tidak meniadakan otonomi individu dalam

kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, demokrasi Indonesia tidak bersifat individualistik seperti dalam paham liberalisme dan juga kolektivistik tidak seperti dalam paham komunisme. Demokrasi Indonesia merupakan gagasan yang bersifat campuran atau kombinasi antara berbagai pemikiran yang telah berkembang dalam praktek dan pemikiran tentang negara modern. Prinsip keseimbangan antara individualitas dengan kolektifitas merupakan parameter implementasi demokrasi formal dalam praktek. Kedudukan individualitas rakyat yang tercermin dalam hak-hak untuk turut menentukan pelaksanaan pemerintahan negara berhadapan dengan kedudukan kolektifitas yang tercermin dalam kekuasaan negara.

Perbedaan dan antinomi antara paham individualisme dan paham kolektifitas selalu terjadi dalam praktek kehidupan organisasi manusia, sehingga tidak pernah hilang dari sejarah sejak umat manusia mengenal kehidupan bernegara. W. Friedmann berpendapat bahwa “Kontroversi dasar yang terjadi pada cara berpikir masyarakat barat tentang politik adalah perbedaan antara kolektivisme dan individualisme”.<sup>13</sup> Antinomi tersebut bukan masalah baru dalam peradaban manusia, pada saat tertentu nilai individu dianggap lebih penting, akan tetapi pada kurun waktu yang lain nilai kolektif lebih diutamakan. Nilai mana yang dipandang lebih ultimate tidak pernah terjawab dari sejak zaman Yunani kuno sampai sekarang, sebab keduanya bukan masalah pilihan ideologis yang statis. Dalam paham

---

<sup>13</sup> W. Friedmann, *Legal Theory*, Stevens and Sons, London, 1977, hlm. 82.

individualisme hak rakyat sebagai pribadi-pribadi ditonjolkan, sedangkan menurut paham kolektivisme kewajiban kolektif negara atas rakyat lebih ditekankan.

Pemikiran atas kolektivisme versus individualisme berkembang sesuai dengan kemajuan dan kebutuhan yang timbul dalam kehidupan bersama manusia. Dalam kalangan pemikiran ahli hukum berkembang variasi tiga pilihan dalam peta hubungan antara individualisme dengan kolektivisme, yaitu kepentingan individu disubordinasikan di bawah kepentingan kolektif, kepentingan kolektif tunduk pada kepentingan individu, dan mengakomodasikan kedua kepentingan dalam satu harmoni. Menurut Muhammad Muslehuddin, “Teori hukum menjabarkan 3 (tiga) sifat yaitu apakah hukum tersebut tunduk dari individual kepada suatu komunitas, komunitas tunduk kepada individual, atau mencoba menggabungkan keduanya”.<sup>14</sup>

Dalam pemikiran lama, supremasi kolektivitas atas individualitas berlaku pada zaman Yunani kuno (sejalan dengan konsep teokrasi dan paham sosialisme ekstrem) dalam konsep negara ideal seperti dalam istilah “*republic*” atau dalam kata “*politic*” dengan konsep *the best possible state*, sebagaimana menurut teori negara organik bahwa negara merupakan organisme yang tidak hanya menghimpun individu, tetapi juga

---

<sup>14</sup> Muhammad Muslehuddin, *Philosophy of Islamic Law and the Orientalists: Comparative Study of Islamic Legal System*, Islamic Publication Ltd., Lahore. 1990, hlm. 121.

menggabungkan himpunan individu menjadi satu organisme. Individu rakyat dan kelompok privat keluarga dianggap tidak berhak atas hak milik. Sedangkan, pemikiran mengenai supremasi individualitas atas kolektivitas berkembang zaman Romawi pada kalangan kaum Stoics yang antara lain melahirkan aliran filsafat hukum dalam doktrin hak mutlak (*inalienable rights*) yang menjadi basis teori hukum dan politik.

Dalam perkembangan berikutnya, muncul usaha untuk melakukan kombinasi dan menyelesaikan dikotomi antara otonomi individu dan superior kolektif masyarakat yang tercermin dalam konsep “negara”. Tokoh penting antara lain adalah George Wilhelm Friedrich Hegel yang sangat berpengaruh pada pembentukan konsep kenegaraan Indonesia. Pikiran dasar Hegel dalam konsep negara berkaitan dengan dikotomi antara pikiran dan kehendak (*thought and will*) atau antara materi (*matter*) dan gagasan (*idea*). Dualisme antara rakyat sebagai individu dengan pemerintah sebagai kolektivitas harus dihilangkan dalam konsep negara. Konsep negara berbeda dengan masyarakat sipil (*civil society*), karena pada satu sisi ada istilah rakyat, bangsa dan masyarakat dengan karakteristiknya dan pada sisi lain ada organisasi politik. Akan tetapi juga dalam konsep negara dapat tercakup pengertian masyarakat sipil dan organisasi politik sekaligus. Konsep negara dengan model *organicist state* sangat menekankan unsur kekuatan atau kekuasaan (*force, power, macht, gewalt*).

Negara merupakan organisme tunggal yang mengintegrasikan semua komponen rakyat dalam hubungan yang bersifat fungsional. Negara ibarat keluarga yang berasal dari pribadi otonom yang kemudian membentuk satu kesatuan organisme melalui perkawinan melebur dalam keluarga baru. Esensi pemikiran Hegel yang berbasis pada lembaga perkawinan dan keluarga mempengaruhi dan ditransformasikan dalam pandangan teori negara kekeluargaan (integralistik) dalam perumusan UUD 1945 oleh Soepomo.<sup>15</sup> Individualisme dan kolektivisme sesungguhnya merupakan antinomi yang mutlak, ibarat dua sisi dari satu mata uang (two side of one coin) dalam negara. Di dalam negara betapa pun corak bandul individualitasnya, secara bersamaan selalu terkandung corak kolektivitas, begitu juga sebaliknya dalam gagasan kolektivisme senantiasa terdapat dimensi individualisme. Demokrasi Indonesia yang digariskan dalam konstitusi sejak awal tidak mempertentangkan individualisme dan kolektivisme sebagai pilihan ideologis yang statis.

Dikaji berdasarkan pendekatan teori demokrasi secara umum, demokrasi Pancasila dapat dikatakan sebagai demokrasi Indonesia yang sejalan dengan demokrasi sosial dan demokrasi partisipatoris. Demokrasi sosial sebagai arah ideal yang memuat nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang telah mengakar di kebudayaan Indonesia, sehingga memiliki corak dan ciri

---

<sup>15</sup> M. Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I, Jajasan Prapantja, Jakarta, 1961, hlm. 111.



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

Secara teori demokrasi, hal yang paling esensi dari demokrasi yang diterapkan sekarang bukanlah mengenai pelaksanaan secara langsung atau tidak langsung (menggunakan lembaga perwakilan), akan tetapi bagaimana jarak antara wakil atau calon pemimpin dengan rakyat sebagai konstituante dapat dijaga dan tidak terputus. Oleh karena itu, sangat penting optimalisasi dan efisiensi pengawasan dari rakyat kepada para pemangku jabatan tersebut.

Dalam perspektif “demokrasi sosial”, sebagaimana sudah jadi pengetahuan umum, setelah sekian lama - menurut beberapa literatur selama 350 (tiga ratus lima puluh) tahun Indonesia dijajah oleh kaum kolonial, para pemimpin dan rakyat Indonesia sangat mendambakan negara hukum yang demokratis. Negara itu didambakan dengan bentuk republik yang didasari kedaulatan rakyat, akan tetapi kedaulatan rakyat atau demokrasi yang

didambakan bukanlah berawal dari paham individualisme sehingga pada akhirnya cenderung bersifat liberal. Demokrasi atau kedaulatan rakyat yang dicita-citakan adalah yang berdasarkan kolektivisme dan kekeluargaan, sebagaimana corak hidup dalam keseharian masyarakat. Hal ini sekaligus bukti bahwa Indonesia berusaha terus untuk melawan imperialisme dan kapitalisme barat, yaitu dengan cara tidak menerapkan apa yang menjadi cikal bakal kedua hal tersebut<sup>16</sup>.

Demokrasi barat yang bersumber antara lain pada Revolusi Prancis (1789) terkenal memiliki trilogi, yaitu “kemerdekaan, persamaan dan persaudaraan”, ternyata tidak dapat dilaksanakan didalam praktik. Hal itu disebabkan oleh karena Revolusi Prancis meletus sebagai revolusi individual untuk memerdekakan orang-seorang dari ikatan feodalisme<sup>17</sup>. Berdasarkan hal tersebut, maka konsekuensi logisnya adalah demokrasi yang terjadi hanya difokuskan pada hak-hak sipil-politik, tetapi tidak dalam hak ekonomi-sosial-budaya. Pada bidang politik, telah terjadi persamaan sebagaimana prinsip dasar dari demokrasi, tetapi dalam bidang ekonomi masih terjadi pertentangan antar kelas karena semangat individualisme tersebut membawa efek kapitalisme yang tumbuh subur. Maka demokrasi politik yang semacam itu dipandang tidak sesuai dengan cita-cita Indonesia yaitu terciptanya nilai-nilai peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

---

<sup>16</sup> Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita*. Panji Masyarakat, Jakarta. 1960. hlm. 22

<sup>17</sup> *Ibid.*

Demokrasi dalam perkembangan pemikiran modern yang sering diidentikkan dengan kedaulatan rakyat<sup>18</sup> cenderung tidak hanya dianggap sebagai suatu konsep politik, melainkan mencakup juga pengertian demokrasi ekonomi (kedaulatan rakyat dalam bidang ekonomi). Demokrasi politik dengan jaminan hak-hak politik tidak cukup untuk memperkuat kedudukan rakyat dalam suatu negara, khususnya dihubungkan dengan perkembangan kekuatan ekonomi dalam masyarakat yang cenderung tidak berpihak kepada masyarakat lapisan bawah. Jaminan demokrasi politik tidak akan serta merta mendatangkan kondisi yang demokratis dalam distribusi sumber-sumber ekonomi. Oleh karena itu, demokrasi Indonesia adalah demokrasi yang secara aktual dan ideal mengembangkan gagasan demokrasi ekonomi bersama-sama dengan demokrasi politik. Pengembangan gagasan demokrasi ekonomi yang menonjol dan tidak kalah pentingnya dengan demokrasi politik, menggeliat cukup kuat pada tahun 1990-an, menjelang puncak koreksi terhadap demokrasi orde baru.<sup>19</sup>

Konsep demokrasi Indonesia yang memadukan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi, menonjol dalam porsi perdebatan-perdebatan di kalangan tokoh-tokoh pergerakan sebelum Indonesia merdeka. Gagasan kedaulatan rakyat yang meliputi demokrasi politik dan demokrasi ekonomi merupakan

---

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtisar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 2.

<sup>19</sup> Sri Edi Swasono, *Demokrasi Ekonomi dan Pembangunan Partisipatif*, DEKOPIN, Jakarta, 1991, hlm. 9. Juga, Sri Edi Swasono, *Pembangunan Berwawasan Sejarah: Kedaulatan Rakyat, Demokrasi Ekonomi, dan Demokrasi Politik*, UI-Press, Jakarta, 1990, hlm. 5.

salah satu konsep kenegaraan yang pertama-tama dikembangkan dalam rangka persiapan menuju Indonesia merdeka.<sup>20</sup> Para pendiri bangsa beranggapan bahwa apabila demokrasi politik tidak didukung oleh demokrasi ekonomi, maka sama saja artinya Indonesia belum merdeka, sebab persamaan dan persaudaraan tidak akan tercapai. Maka dari itu dipilihlah suatu konsep yang dinamakan demokrasi sosial. Demokrasi sosial yang dimaksud diatas meliputi seluruh lingkungan hidup yang menentukan nasib manusia. Cita-cita keadilan sosial yang terpajang di dasar negara, dijadikan program untuk dilaksanakan didalam praktik hidup nasional dikemudian hari.

Menurut Hatta, terdapat tiga sumber yang menyebabkan demokrasi sosial itu terbentuk yaitu sebagai berikut<sup>21</sup>:

- a) paham sosialis barat, karena peri-kemanusiaan dan persamaan derajat yang ditujunya.
- b) ajaran Islam, yang menuntut kebenaran dan keadilan Ilahi dalam masyarakat serta persaudaraan antara manusia sebagai makhluk Tuhan.
- c) pengetahuan bahwa kehidupan masyarakat Indonesia didasari oleh kolektivisme.

Sifat kenegaraan Indonesia pada zaman dahulu adalah negara feodal yang dikuasai oleh raja dengan sistem otokrasi. Walaupun begitu, sistem demokrasi sebagai corak khas Indonesia tetap tumbuh didalam desa-desa dan hidup sebagai adat-istiadat. Bukti ini menunjukkan bahwa demokrasi

---

<sup>20</sup> Mohammad Hatta, op.cit., hlm. 25.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 24

Indonesia telah ada sejak lama dan bertahan kuat meski terus digempur budaya feodal kerajaan dan penjajahan.

Salah satu tanda dalam demokrasi sosial adalah analisa sosial yang menunjukkan, bahwa yang menjadi faktor bertahannya hal tersebut adalah mengenai “hak kepemilikan tanah”, karena tanah merupakan faktor produksi yang paling penting. Walaupun diterjang badai feodal, namun di pedesaan hak kepemilikan atas tanah tidak dapat dimiliki oleh orang-perseorangan, melainkan milik masyarakat desa. Dalam sejarah sosial di benua Barat, pada zaman feodal kepemilikan tanah adalah dasar kemerdekaan dan kekuasaan. Barang siapa yang hilang haknya atas tanah maka hilanglah kemerdekaannya. Ia terpaksa menggantungkan diri kepada orang lain, dan menjadi budak dari tuan tanah<sup>22</sup>. Berdasarkan hal diatas, maka apabila orang-perseorangan ingin menggarap potensi ekonomi tanah tersebut, maka diperlukan persetujuan kaumnya.

Kelanjutan dari hal tersebut adalah tumbuhnya budaya gotong royong. Gotong royong bukan hanya dilakukan untuk hajat hidup orang banyak atau yang dalam sistem yuridis barat disebut hukum publik, melainkan juga dalam hal pribadi atau privat seperti mendirikan rumah, mengerjakan sawah, mengantar mayat ke kubur, dan lain-lain. Gotong royong merupakan praktek kehidupan sehari-hari sebagai wujud nyata dari sifat asli setia kawan anggota masyarakat. Dalam sistem hukum ada gotong royong merupakan asas yang

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 25

dimanifestasikan dalam dua jenis bentuk, yaitu (1) sebagai suatu kewajiban bersama anggota masyarakat adat untuk menyumbangkan tenaga, (2) dalam bentuk pertolongan suka rela antar sesama penduduk. Sistem gotong royong merupakan sifat kolektif seluruh hidup kemasyarakatan yang di beberapa tempat diorganisasikan dengan rapi.

Bertalian dengan sifat asli asas gotong royong, kemudian kehidupan adat semacam itu membawa kebiasaan bermusyawarah, dan segala hal yang dimusyawarahkan baru dapat diputuskan apabila telah mencapai kata sepakat. Dalam konsep Islam dikenal dengan Musyawarah Mufakat yang merupakan cikal bakal dari hak individu untuk menentukan nasib sendiri. Hak mengadakan protes bersama biasa dilakukan dengan cara mendatangi secara beramai-ramai rumah atau alun-alun di depan rumah raja atau pemimpin dan duduk disitu selama beberapa waktu tanpa melakukan apapun. Ini merupakan suatu cara demonstrasi damai. Hal tersebut sangat jarang dilakukan karena mengingat sifat rakyat dahulu yang sabar dan suka menurut. Apabila hal tersebut dilakukan maka hal tersebut akan menjadi pertimbangan bagi penguasa untuk mengkoreksi keputusannya. Gotong royong, rapat, mufakat, hak mengadakan protes dan hak untuk menyingkir dari daerah kekuasaan raja itulah yang merupakan sendi dari demokrasi sosial.

Sejenis asas gotong royong dikenal juga terdapat asas “kerukunan sekampung” yang mewarnai kekhasan demokrasi Indonesia. Asas hidup dan berlaku di dalam lingkungan masyarakat yang relatif kecil lingkungannya.

Kerukunan kampung merupakan satu organisasi di kalangan penduduk desa dengan tujuan untuk menyediakan tenaga ataupun alat perlengkapan keperluan bersama dalam kegiatan kemasyarakatan, seperti kenduri perkawinan, sunatan, atau kelahiran. Model kerukunan kampung dikenal berbeda-beda di beberapa daerah, seperti “sinoman” atau “biodo” yang dipimpin oleh seorang lurah biodo (Jawa Timur) dan perkumpulan “kanoman” dibawah kendali seorang pimpinan yang dipilih diantara mereka dan disebut “lurah kanoman”.<sup>23</sup>

Sifat-sifat dan asas-asas asli tersebut disadari tidak selalu dapat langsung diterapkan dalam skala bernegara, tetapi setidaknya hal tersebut dapat menjadi dasar dan landasan berpikir<sup>24</sup>. Dalam segi politik dilaksanakan sistem perwakilan rakyat dengan musyawarah, berdasarkan kepentingan umum. Demokrasi desa yang begitu kuat hidupnya juga merupakan dasar untuk konsep otonomi daerah, sebagai cermin dari prinsip pemerintahan dari yang diperintah. Dalam segi ekonomi, semangat gotong royong tercermin dalam konsep koperasi sebagai dasar perekonomian rakyat. Dan dalam segi sosial diadakan jaminan berupa hak warga negara untuk perkembangan kepribadian manusia. Manusia bahagia, sejahtera dan susila menjadi tujuan

---

<sup>23</sup> Sumaria Sanatawijaya, *Penghubungan Kebudayaan di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1979, hlm. 13.

<sup>24</sup> Mohammd Hatta, *op.cit.*, hlm. 27

negara<sup>25</sup>. Atau yang kini dikenal dengan konsep perlindungan Hak Asasi Manusia.

Pada masa kontemporer atau dewasa ini, demokrasi sosial yang diklaim sebagai demokrasi asli dari budaya Indonesia, terus mengalami pergerusan. Ada banyak faktor yang menyebabkan hal tersebut, satu diantaranya adalah masalah pemerataan kesejahteraan sosial yang dirasa menimbulkan kesenjangan antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Hal ini terjadi karena faktor geografis dan sosial-budaya Indonesia yang sangat luas dan majemuk. Sehingga apabila suatu norma telah dipositifkan menjadi suatu peraturan, maka hal itu berlaku mutlak untuk seluruh daerah di Indonesia. Tidak jarang hal ini menimbulkan kemudharatan karena penyeragaman ini menekan kemajemukan dan perbedaan-perbedaan yang ada. Sebagai contoh, kehidupan masyarakat tepi pantai (kampung nelayan) akan berbeda gaya hidup serta kebutuhan hidupnya dengan masyarakat pegunungan (yang rata-rata biasanya berprofesi sebagai petani). Ditambah dengan kemajuan adat istiadat serta budaya yang telah mengakar pada tiap-tiap kelompok masyarakat. Begitu pula apabila kita membahas mengenai demokrasi di Indonesia.

Perspektif demokrasi partisipatoris atau demokrasi partisipasif memandang Undang-Undang Dasar 1945 sebagai *grundnorm* atau norma dasar dari seluruh peraturan perundang-undangan yang ada, telah

---

<sup>25</sup> *Ibid.*



menyebutkan bahwa kedaulatan tertinggi di Indonesia terletak di tangan rakyat<sup>26</sup>. Sehingga berdasarkan konsep demokrasi, maka Indonesia memakai konsep demokrasi konstitusional, sedangkan untuk menentukan model demokrasi yang diterapkan, Indonesia pernah menerapkan demokrasi langsung dan pernah juga menerapkan demokrasi tidak langsung. Demokrasi langsung dilaksanakan dengan cara pemilihan umum yang demokratis, sedangkan demokrasi tidak langsung dilaksanakan dengan cara rakyat memilih para wakilnya untuk duduk di lembaga perwakilan dan selanjutnya mempercayakan urusan-urusan negara kepada wakilnya tersebut. Sejatinya, demokrasi yang berbasis kedaulatan rakyat dan melibatkan rakyat secara langsung disebut dengan demokrasi partisipatoris atau demokrasi partisipasif.

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

---

<sup>26</sup>Pasal 1 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945

demokrasi langsung maupun demokrasi tidak langsung) rakyat sangat bergantung kepada lembaga perwakilan.

Berdasarkan penelitian terhadap data sekunder, terutama bahan-bahan hukum referensi, terdapat beberapa rumusan demokrasi Pancasila yang dikemukakan oleh para ahli. Menurut Pringgodigdo, rumusan demokrasi berdasarkan perspektif konstitusional, dalam arti ditinjau dari sudut hukum positif, yaitu dengan mengikuti perumusan demokrasi dalam konteks Undang-Undang Dasar atau konstitusi secara berturut turut, maka yang paling mendasar rumusan demokrasi terkandung dalam sendi-sendi pokok kenegaraan yang bernama Pancasila.<sup>27</sup> Dalam konstruksi Pancasila, rumusan demokrasi tercermin pada sila ke-4 yang disebut “kedaulatan rakyat” atau “kerakyatan”, akan tetapi secara esensi keempat sila lainnya tidak terlepas. Sila-sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan, Kebangsaan, dan Keadilan Sosial merupakan sendi susila dari Kedaulatan Rakyat dalam kenegaraan Indonesia.

Notonegoro mengembangkan pendapatnya tentang demokrasi Pancasila dalam kerangka pemikiran susunan hirarkis-piramidal (dari atas ke bawah) kelima sila, yaitu bahwa sila “Ketuhanan Yang Maha Esa” menjadi basis bagi sila kemanusiaan (perikemanusiaan), persatuan Indonesia (kebangsaan), kerakyatan, dan keadilan sosial, sehingga setiap sila di dalamnya mengandung sila-sila yang lainnya. Paham kerakyatan (sila

---

<sup>27</sup> A.G. Pringgodigdo, *Tata Negara di Jawa*, Penerbitan UGM, Yogyakarta, 1969, hlm. 12.

kedaulatan rakyat) atau demokrasi Pancasila yang merupakan satu kesatuan pokok dan terkait dengan sila yang lainnya, pada hakekatnya tidak dapat disamakan dengan ajaran demokrasi seperti dalam sistem kenegaraan barat.<sup>28</sup>

Paham kerakyatan atau kedaulatan rakyat merupakan satu-satunya tema yang tidak diperdebatkan secara tajam, karena dalam forum pembahasan dan perumusan yang akan menjadi dasar negara, dalam sejarahnya terdapat satu kebulatan pendapat diantara semua golongan dan aliran yang bertugas merencanakan dasar-dasar negara pada waktu itu. Kompromi nasional dan kebulatan tekad tentang prinsip kerakyatan pertama kali dicapai dan dirumuskan dalam Piagam Jakarta tanggal 22 Juni 1945.<sup>29</sup> Penyelenggaraan kedaulatan rakyat dengan jalan kebijaksanaan dan permusyawaratan adalah satu cara atau sistem tata kelola negara dan pemerintahan yang sesuai dengan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia menurut dasar-dasar asli. Sifat, bentuk, dan tujuan demokrasi Indonesia (demokrasi Pancasila) dirumuskan pada bagian akhir kalimat akhir Pembukaan UUD 1945, yaitu bahwa “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Koentjoro Peorbopranoto berpendapat dan meyakini bahwa istilah “Demokrasi Pancasila” adalah sebutan yang mempunyai pengertian lebih luas

---

<sup>28</sup> Notonegoro, Tentang Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, Penerbitan UNAIR, Surabaya, 1976, hlm. 32.

<sup>29</sup> Endang Saefuddin Anshari, Piagam Jakarta, Gema Insani Press, Jakarta, 1997, hlm. 14.

dan lebih jelas dari istilah “Demokrasi Terpimpin”. Istilah demokrasi Pancasila merupakan istilah yang diterima oleh sebagian besar lapisan masyarakat secara otomatis, tidak menimbulkan reaksi dan resistensi seperti terhadap demokrasi terpimpin.<sup>30</sup> Secara konsep, pemikiran, praktek gagasan “Demokrasi Terpimpin” sesungguhnya sebagaimana ide “Panca-Sila”, sudah lahir, tumbuh dan berkembang cukup lama, jauh sebelum populer dijadikan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan sejak Tahun 1959. Menurut Ki Hadjar Dewantoro, ide demokrasi terpimpin (demokrasi dan *leadership*) sudah lahir sejak organisasi Taman Siswa berdiri (3 Juli 1922), dengan ciri demokrasi yang tidak meluap-luap dan menimbulkan anarki, tetapi demokrasi yang dipimpin oleh kebijaksanaan dalam arti keinsyafan akan adanya kesejahteraan bersama.<sup>31</sup> Pernah diucapkan oleh Presiden Soekarno dalam sebuah pidato di Yogyakarta bahwa bagi bangsa timur, bangsa Indonesia, demokrasi timur lebih tegas demokrasi Indonesia bukan barang baru, berbeda dengan demokrasi di tempat lain, sudah turun temurun sebagai satu demokrasi yang disertai dengan *leadership (democratie met leadership)*.<sup>32</sup>

Sebagaimana diketahui, demokrasi terpimpin secara politik telah menimbulkan reaksi dan keberatan, baik di dalam maupun luar negeri. Pada awal kelahirannya, demokrasi terpimpin disebut satu demokrasi yang

---

<sup>30</sup> Koentjoro Poerbopranoto, *op.cit.*, hlm. 130.

<sup>31</sup> Sutomo, *Himpunan Peraturan Penjelmaan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Liberty*, Yogyakarta, 1978, hlm. 9.

<sup>32</sup> *Ibid.*

terpimpin ke arah realisasi cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945, bukan satu diktator yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia.<sup>33</sup> Demokrasi terpimpin dianggap merupakan sebuah gerakan demokrasi untuk memperbaiki susunan ketatanegaraan berdasarkan “multipartai” sebagai akibat Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, yang ternyata tidak cocok dengan cita-cita umum masyarakat, karena menimbulkan politik “*free fight liberalism*”. Demokrasi terpimpin dapat dikatakan merupakan kelanjutan dari ide “Panca Sila”, yaitu suatu alat yang terbaik bagi menjamin terlaksananya masyarakat adil dan makmur, untuk menyongsong fase sosial-ekonomi. Demokrasi terpimpin adalah suatu sistem kenegaraan yang tidak bersifat “*free fight liberalism*” dan multipartai, tetapi demokrasi kerja yang menyangkan diri atas dasar-dasar Pancasila.

Secara rumusan, sifat, unsur, dan tujuan sebagai gagasan konsep kenegaraan, demokrasi Pancasila tidak jauh berbeda dengan demokrasi terpimpin. Demokrasi Pancasila adalah model, konsep, atau paradigma kenegaraan Indonesia yang sesuai benar dengan dasar-dasar kenegaraan yang dirumuskan dalam Preambule atau Mukaddimah hukum dasar atau konstitusi Indonesia. Rumusan sederhana demokrasi Pancasila pernah disampaikan oleh Mohammad Hatta bahwa demokrasi yang dikehendaki oleh Mukaddimah konstitusi bukanlah demokrasi liberal, melainkan demokrasi sosial yang

---

<sup>33</sup> Disampaikan dalam sebuah Pidato Presiden Soekarno di Soa Siu-Ibukota Provinsi Irian Barat, September 1957.

meliputi demokrasi politik dan demokrasi ekonomi, sebagaimana tersimpul dalam Pancasila, yang cocok dengan sifat dan kepribadian bangsa Indonesia dan menghendaki penyelenggaraan negara secara kolektif berdasarkan pokok-pokok kesusilaan dan kekeluargaan (gotong royong).<sup>34</sup>

Dalam uraian Usep Ranawijaya, secara esensi demokrasi Pancasila merupakan istilah yang lebih tepat digunakan untuk konsep demokrasi terpimpin sebagai unsur penting yang mendorong terbitnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Gagasan demokrasi Pancasila yang dikemukakan oleh Presiden Soekarno pada waktu itu sebenarnya bukan cita-cita baru, melainkan inti pemikiran dari paham-paham politik yang sudah ada dan dikenal sejak zaman kebangkitan nasional di masa penjajahan yang bertujuan menciptakan keadilan sosial dalam masyarakat Indonesia.<sup>35</sup> Pancasila diartikan sebagai paham politik bangsa Indonesia untuk menjawab tantangan sejarah dalam menopang negara Indonesia. Pancasila harus ditujukan untuk menjamin dan memelihara kepentingan hidup bersama segala golongan dalam masyarakat, sehingga negara Pancasila adalah negara yang dimiliki seluruh rakyat. Demokrasi Pancasila mengandung penolakan atas segala paham politik yang dikenal dalam sejarah dunia, karena itu berisi keinginan mewujudkan nilai-nilai positif yang terkandung dalam paham politik Pancasila sebagaimana

---

<sup>34</sup> Mohammad Hatta, Pidato Penerimaan Gelar Doktor Honoris Causa, UGM< Yogyakarta, 1956, hlm. 23.

<sup>35</sup> Usep Ranawijaya, Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-dasarnya, Ghalia Indonesia, 1992, hlm. 53.

dirumuskan dalam Pembukaan UUD tanggal 18 Agustus 1945 yang bertalian erat dengan proklamasi kemerdekaan.<sup>36</sup>

Demokrasi Pancasila sebagai corak khusus demokrasi Indonesia yang berbeda dengan corak demokrasi liberal atau corak demokrasi komunis, telah mendapat legitimasi politik oleh Konstituante tanggal 22 April 1959. Demokrasi Pancasila merupakan syarat mutlak bagi bangsa dan negara Indonesia untuk dapat mencapai cita-cita dan tujuan negara yang terkandung dalam paham politik Pancasila dan menjadi syarat mutlak bagi pemeliharaan serta pengembangan masyarakat Pancasila. Demokrasi Pancasila adalah sebuah model demokrasi yang mengarahkan pelaksanaan demokrasi dalam segala bidang kehidupan, baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya.

Sri Soemantri mengungkapkan bahwa demokrasi Pancasila adalah suatu jenis demokrasi yang sebenarnya sudah dianut di Indonesia sejak ditetapkannya UUD 1945, yaitu demokrasi yang tidak dapat dipisahkan dari ideologi Pancasila.<sup>37</sup> Sederhananya, demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan Pancasila.<sup>38</sup> Mengingat demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan yang tidak tercapai sepenuhnya dan tumbuh menurut sifatnya

---

<sup>36</sup> Ibid., hlm. 61.

<sup>37</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2015, hlm. 338-339.

<sup>38</sup> Ibid., hlm. 341.

sendiri, maka demokrasi Pancasila dalam konteks penyelenggaraan negara, tidak akan pernah final.

Demokrasi Pancasila dipengaruhi banyak faktor, karena letak geografis Indonesia pada posisi silang antara benua yang dihuni berbagai bangsa, kemajuan dan perkembangan teknologi-informasi yang melahirkan nilai-nilai global merembes dengan cepat pada berbagai bidang negara Indonesia, termasuk bidang politik ketatanegaraan. Oleh karena itu, demokrasi Pancasila merupakan demokrasi modern yang fleksibel mengakomodasikan nilai-nilai yang berkembang dengan tetap berbasis pada nilai-nilai Pancasila.

Dalam sudut pandang teori utama dalam demokrasi, demokrasi Pancasila tetap saja mempunyai fondasi nilai dasar demokrasi, yaitu kemerdekaan dan persamaan. Dalam sejarah kehidupan ketatanegaraan kemerdekaan dan persamaan muncul sebagai reaksi atas paham absolutisme, dalam arti paham kekuasaan yang mutlak berada secara terpusat atau kekuasaan dalam kekuatan penjajahan yang menekan rakyat. Kemerdekaan menjadi harapan semua masyarakat dalam segala aspek kehidupan, seperti kemerdekaan berpikir dan berpendapat, kemerdekaan kehidupan sosial-politik-ekonomi, dan beragama. Upaya-upaya perjuangan, peperangan, ataupun revolusi dilakukan untuk kemerdekaan. Demikian juga perjuangan bangsa Indonesia, khususnya para tokoh pergerakan nasional sejak dalam Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan yang dengan



kebebasan dan kemerdekaan berpikir yang antara lain melahirkan Pancasila, ditujukan bagi kemerdekaan dan persamaan.

Jimly Asshiddiqie, yang mempunyai perhatian sangat besar terhadap demokrasi Indonesia, dengan penempatan gagasan kedaulatan rakyat dalam konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia sebagai kajian utama dalam disertasinya, tidak memberikan rumusan secara tegas tentang demokrasi Pancasila. Secara tersirat digariskan bahwa yang dimaksud demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang dijalankan dalam kurun pemerintahan Orde Baru sebagai koreksi atas demokrasi terpimpin semasa Orde Lama untuk mengembalikan kebijakan dan praktek ketatanegaraan yang menyimpang dari UUD 1945, ditertibkan kembali dalam rangka pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Dengan Demokrasi Pancasila, individualitas rakyat yang hilang dan diabaikan selama demokrasi terpimpin kembali mendapat tempat, sehingga terjadi keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme.<sup>39</sup>

Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa konsepsi tentang “demokrasi Pancasila” lahir dengan berakhirnya demokrasi terpimpin (5 Juli 1959 – 21 Maret 1968) yang dilekatkan pada mulainya zaman Orde Baru.<sup>40</sup> Demokrasi terpimpin dengan inti musyawarah untuk mufakat dalam pelaksanaannya dipandang tidak sejalan dengan Pancasila. Secara prinsip memutlakkan

---

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan ...*, op.cit., hlm. 165.

<sup>40</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 101.

mufakat bulat dalam ketatanegaraan Indonesia dianggap tidak mungkin dihadapkan pada berbagai aliran pemikiran dan golongan yang ada di Indonesia. Demokrasi Pancasila mengembalikan cara pengambilan keputusan, dalam hal mufakat bulat tidak tercapai, maka dilakukan dengan suara terbanyak atau pemungutan suara yang berdasar secara konstitusional. Perbedaan antara demokrasi terpimpin dengan demokrasi Pancasila terletak pada adanya quorum dan domain pengambilan keputusan.

Kaelan dan Achmad Zubaidi, dalam konteks perkembangan demokrasi di Indonesia, membedakan dengan jelas antara demokrasi terpimpin dengan demokrasi Pancasila. Tidak jelas rumusan tentang demokrasi terpimpin, akan tetapi disebutkan bahwa dalam masa demokrasi terpimpin, dalam banyak aspek terjadi penyimpangan dari demokrasi konstitusional dan lebih menampilkan beberapa aspek demokrasi rakyat, ditandai dengan dominasi presiden, terbatasnya peran partai politik, berkembang pengaruh komunisme, dan makin luas peran ABRI sebagai unsur sosial-politik.<sup>41</sup>

Demokrasi Pancasila mencakup masa demokrasi Pancasila era Orde Baru dan masa demokrasi Pancasila era reformasi. Demokrasi Pancasila versi pertama dipandang sebagai demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial, dalam rangka meluruskan kembali penyelewengan terhadap UUD 1945 yang terjadi pada demokrasi terpimpin. Peran presiden

---

<sup>41</sup> Kaelan dan Achmad Zubaidi, Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi, Paradigma, Yogyakarta, 2007, hlm. 64.

semakin dominan terhadap lembaga-lembaga negara yang lain, Pancasila hanya digunakan sebagai legitimasi politik, kekuasaan dilaksanakan tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Adapun demokrasi Pancasila versi kedua disinyalir berakar pada kekuatan multi partai dengan upaya pengembalian keseimbangan kekuatan antar lembaga negara. Esensi demokrasi yang menegaskan kedaulatan di tangan rakyat diwujudkan dengan pemilihan umum, akan tetapi hasil pemilu banyak melahirkan kebijakan yang tidak berpihak kepada rakyat, melainkan menunjukkan pembagian kekuasaan antara presiden dan partai politik yang bermuara pada dewan perwakilan rakyat. Demokrasi Pancasila di era reformasi kurang mendasarkan pada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>42</sup>

Usulan pemakaian istilah demokrasi Pancasila sejalan dengan seminar tentang Panca-Sila di Universitas Gajah Mada Tahun 1958 bahwa demokrasi di dalam Pancasila bukan sekedar demokrasi formil belaka, melainkan juga demokrasi materiil, terbukti dari berbagai pasal dalam ketiga undang-undang dasar.<sup>43</sup> Secara yuridis-formal dengan status hukum berderajat tinggi (semi-konstitusional), penggunaan rumusan “Demokrasi Pancasila” ditetapkan dan dikukuhkan secara resmi dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXXVII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor VIII/MPRS/1965 tentang

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Sutomo, loc.cit.

Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Dalam posisi hukum terakhir dikukuhkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/1973.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 merupakan langkah positif ke arah kemajuan, yang berupaya untuk mengembalikan esensi mendasar dalam demokrasi Pancasila yang selama beberapa puluh tahun terkoptasi dalam belenggu penguasa. Nilai dasar demokrasi sebagai suatu pikiran menuntut terjadinya kemerdekaan dan keadilan bagi setiap orang dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, yang konsekuensinya perlu diusahakan dan dipeliharanya beberapa macam keseimbangan yaitu:

- 1) Keseimbangan individu dan masyarakat
- 2) Keseimbangan diantara dimensi hidup fisik dan dimensi hidup kerohanian yang permanen dari pada manusia
- 3) Keseimbangan antara nilai-nilai integratif dan nilai desintegratif
- 4) Keseimbangan antara tujuan dan untuk mencapai tujuan
- 5) Keseimbangan antara kemerdekaan dan keadilan, yakni kemerdekaan yang menjamin keadilan dan keadilan yang menjamin kemerdekaan.<sup>44</sup>

Dalam perkembangan lain, Demokrasi Pancasila mendapat tambahan makna dalam kaitannya dengan masa jabatan kekuasaan presiden. Pada dasarnya, kekuasaan presiden tidak berlaku mutlak, melainkan dipercayakan kepada suatu sistem yang paling lazim adalah melalui mekanisme Pemilihan Umum (Pemilu) yang berlangsung secara periodik selama lima tahun sekali.

---

<sup>44</sup> Fahrul Muzaqqi fahrul. Musyawarah Mufakat: Gagasan dan Tradisi Genial Demokrasi Deliberatif di Indonesia Media Jurnal Politik Indonesia. Volume : 1 - No. 2 Terbit : 10-2012.

Melalui proses pergantian kekuasaan ini, rakyat berhak memilih kembali presiden sebelumnya atau menggantikan dengan sosok presiden yang baru. Proses ini dipilih menekankan kepada kesempatan semua warga negara untuk dipilih dan berhak memilih pemimpinnya sesuai mekanisme dan prinsip demokrasi.

Masa jabatan presiden dibatasi selama lima tahun dan hanya boleh terpilih Presiden yang sama selama dua kali. Pembatasan kekuasaan presiden selama dua kali untuk mencegah terulangnya kasus Presiden Soekarno yang mengangkat dirinya sebagai presiden seumur hidup serta Presiden Soeharto yang berkuasa cukup lama yaitu 32 tahun. Aturan pembatasan kekuasaan ini penting agar Indonesia tetap berjalan demokratis, tidak terjebak kekuasaan absolut dan otoriterianisme yang bertentangan dengan sistem demokrasi itu sendiri.

Pembatasan kekuasaan Presiden diatur dalam pasal 7 UUD 1945 Yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.” Sejalan dengan itu, selain dalam UUD 1945, pembatasan kekuasaan presiden terdapat dalam pasal 169 huruf N UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu) bahwa syarat menjadi presiden dan wakil presiden adalah belum pernah menjabat di posisi itu selama dua kali masa jabatan untuk jabatan yang sama. Terhadap ketentuan tersebut pernah muncul pemikiran-pemikiran yang berbeda, bagaimana ukuran waktu satu periode

masa jabatan tersebut. Satu kali masa jabatan presiden dan wakil Presiden berlangsung selama lima tahun, seperti diatur UUD 1945. Dalam Putusan MK Nomor 22/PUU-VII/2009 diputuskan dengan tegas mengenai lamanya satu masa jabatan "Orang dikatakan menjabat satu kali periode itu hitungannya kalau sudah menjabat setengah atau lebih dari masa jabatan."

Pengaturan konstitusional yang acapkali dipandang sebagai pokok dari ciri prinsip demokrasi Pancasila adalah kebebasan dan kesetaraan dalam menyampaikan pendapat. Di Indonesia hak ini dijamin dalam konstitusi, khususnya pasal 28 UUD 1945 yang berbunyi "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, menyampaikan pikiran baik lisan maupun tulisan". Makna kalimat ini, ada kebebasan setiap warga negara Indonesia untuk berekspresi dan menyampaikan aspirasinya dan itu dijamin secara konstitusional. Keinginan menyampaikan pendapat tentunya tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku di Indonesia. Dalam praktek implementasinya, setiap upaya penyelenggaraan pemerintahan untuk dapat dikatakan bergerak dalam kerangka demokrasi Pancasila minimal harus menjamin 3 (tiga) hal, yaitu tegaknya kedaulatan rakyat (daulat rakyat), berjalannya prinsip permusyawaratan (kekeluargaan) dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan.

## **2. Inti Demokrasi Pancasila: Prinsip Permusyawaratan**

Sejalan dengan teori umum kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi, dalam setiap kekuasaan mengandung dua aspek penting, yaitu lingkup

kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*).<sup>45</sup> Lingkup kekuasaan berkaitan dengan aktivitas yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkenaan dengan subjek pemegang kedaulatan (*sovereign*). Dalam konteks kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi, lingkup kedaulatan meliputi proses pengambilan keputusan, sedangkan jangkauan kedaulatan menyangkut siapa atau lembaga apa yang memegang kekuasaan dalam negara dan siapa atau apa yang menjadi objek atau sasaran kekuasaan.

Dalam rangka memahami analisis tentang konsep kekuasaan, dalam hal mana kekuasaan dipandang identik dengan kedaulatan, sesuai dengan rumusan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi, selalu meliputi dua segi utama, yaitu lingkup materi kekuasaan dan jangkauan wilayah kekuasaan, menurut pendekatan lingkup kekuasaan dan jangkauan kekuasaan (*relational analysis scope and domain of power*).<sup>46</sup> Kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi mutlak membutuhkan aspek kelembagaan di mana kekuasaan itu berada. Dalam pengertian jangkauan kekuasaan (*domain of sovereignty*), terkandung makna harus ada kejelasan dan ketegasan terkait lembaga apa atau siapa yang memegang kekuasaan. Hal ini berkaitan dengan pelaku pemangku kepentingan (*stake holder*) kekuasaan. Dalam terminologi ilmu hukum

---

<sup>45</sup> Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 15.

<sup>46</sup> Jack H. Nagel, *The Descriptive Analysis of Power*, Yale University Press, New Haven, 1995, hlm. 14.

termasuk dalam pengertian subjek hukum (*subject*), di mana rakyat harus tunduk sebagai objek kekuasaan atau sebagai objek *sovereign*.<sup>47</sup>

Dalam ilmu hukum dikenal beberapa teori atau ajaran yang berkenaan dengan siapa pemegang kekuasaan atau siapa yang berdaulat, yaitu teori kedaulatan negara, kedaulatan tuhan, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum.<sup>48</sup> Pada dasarnya, kedaulatan dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sebuah badan, atau sekelompok badan yang melakukan fungsi-fungsi pemerintahan, antara lain fungsi legislasi dan fungsi administrasi.

Materi lingkup kekuasaan (*scope of power/sovereignty*) berkaitan dengan proses-proses perwujudan kekuasaan ke dalam berbagai kebijakan di dalam subjek-subjek pelaksana fungsi pemerintahan. Permusyawaratan-perwakilan merupakan mekanisme dalam proses pengambilan keputusan yang mencerminkan aspek individualitas dan hak-hak anggota lembaga kenegaraan. Dalam permusyawaratan-perwakilan ada jaminan pelaksanaan kebebasan anggota-anggota badan kenegaraan untuk menyatakan pendapat dan menentukan sikap dan pilihan. Segala proses pengambilan keputusan yang ditentukan hanya dengan mekanisme musyawarah-mufakat pernah dianggap sebagai inti dari demokrasi terpimpin. Sebagaimana pernah ditentukan bahwa pengambilan keputusan pada semua lembaga negara, termasuk dalam sidang-

---

<sup>47</sup>H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Clenderon Press, London, 1989, hlm. 75.

<sup>48</sup>Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 6.



sidang kabinet dan instansi pemerintahan yang lebih rendah harus dilakukan berdasarkan musyawarah-mufakat.<sup>49</sup> Dalam hal tidak dicapai kebulatan pendapat (mufakat) dalam musyawarah, maka pengambilan keputusan diserahkan kepada pimpinan yang bersifat kolektif. Secara empirik, dalam kenyataan pelaksanaannya cara-cara pengambilan keputusan kolektif dijadikan alat rekayasa oleh pimpinan negara pada waktu itu.

Demokrasi Pancasila, adalah dalam konteks lingkup kedaulatan (*scope of power*) yang memperkuat dan melengkapkan cara-cara proses pengambilan keputusan sebagaimana tersirat dan tersurat secara konstitusional dalam hukum dasar Indonesia. Prinsip permusyawaratan-perwakilan yang terumuskan dengan gamblang dalam sila ke-4 Pancasila tetap ditempatkan sebagai poros dalam lingkup kedaulatan demokrasi Pancasila. Sejalan dengan itu, mekanisme pengambilan keputusan dengan suara terbanyak yang secara tegas diatur di dalam UUD 1945 yang diabaikan dan dikesampingkan dalam demokrasi terpimpin dikukuhkan kembali.<sup>50</sup> Titik sentral demokrasi Pancasila adalah model mekanisme pengambilan keputusan dalam kehidupan kenegaraan yang merupakan hasil gabungan atau kombinasi dari cara-cara musyawarah untuk mufakat dengan cara melalui suara yang terbanyak.

---

<sup>49</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor VIII/MPRS/1965 tentang Pelaksanaan Musyawarah Mufakat

<sup>50</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXXVII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor VIII/MPRS/1965 tentang Pelaksanaan Musyawarah Mufakat

Pencanangan tonggak demokrasi Pancasila ditandai dengan konsep utama berupa konstruksi lingkup kedaulatan (pengembalian keputusan) bahwa segala putusan diusahakan dengan cara musyawarah untuk mufakat diantara golongan-golongan musyawarah. Apabila tidak dapat segera terlaksana, maka pimpinan musyawarah mengusahakan atau berdaya-upaya agar musyawarah dapat berhasil mencapai mufakat. Apabila setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak juga dapat terlaksana, maka keputusan ditetapkan dengan persetujuan suara terbanyak sesuai ketentuan UUD 1945.<sup>51</sup> Dalam demokrasi Pancasila, metode dengan suara yang terbanyak kembali diakui sebagai metode yang sah untuk mengambil keputusan berdasarkan UUD 1945. Sebelum perubahan UUD 1945 metode pengambilan keputusan dengan suara yang terbanyak diatur dalam Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 6 ayat (2), sedangkan setelah perubahan UUD 1945 tercantum dalam Pasal 2 ayat (3), “segala keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak”.

Pengakuan formal atas prinsip pengambilan keputusan “dengan suara yang terbanyak” pengertiannya merupakan metode yang bersifat sekunder atau bahkan tersier. Pengambilan keputusan dengan metode musyawarah mufakat tetap merupakan mekanisme atau cara-cara utama dan prioritas dalam demokrasi Pancasila. Segala proses penyelesaian pengambilan keputusan pertama-tama harus diusahakan dengan metode musyawarah untuk mufakat.

---

<sup>51</sup> Pasal 4 ayat (2), (3), dan (4) TAP MPRS No. XXXVII/MPRS/1968

Jika dalam kesempatan pertama tidak berhasil dicapai atau dilaksanakan, metode musyawarah mufakat tetap diusahakan kembali dengan sungguh-sungguh. Baru kemudian apabila gagal terlaksana, pengambilan keputusan dengan suara terbanyak diterapkan sebagai jalan terakhir, tetapi memegang peranan penting dan konstitusional. Cara pengambilan keputusan dengan suara terbanyak tetap berada dalam kerangka filosofi dan semangat dari prinsip musyawarah. Metode suara terbanyak bukan lawan kata dari musyawarah, sehingga keduanya tidak bersifat bertentangan melainkan komplementer. Hanya saja tidak berada pada tingkat abstraksi yang sederajat. Musyawarah mufakat lebih bersifat mendasar, karena mengandung unsur hikmah kebijaksanaan sebagai substansi dari proses dan mekanisme pengambilan keputusan yang bernuansa kerakyatan. Pengambilan keputusan dengan suara terbanyak merupakan salah satu bentuk teknis. Permusyawaratan mengandung makna prosesnya, sedangkan hasilnya dapat dicapai baik dengan suara bulat (mufakat), maupun dengan suara terbanyak.

Dalam rangka lebih memberikan panduan secara teknis, pada konsepsi “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” sebagai poros demokrasi Pancasila, dikembangkan beberapa kaidah penuntun. Pengamalan prinsip permusyawaratan perwakilan harus berpedoman pada: mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat, tidak memaksakan kehendak kepada orang lain, mengutamakan musyawarah untuk kepentingan bersama,

musyawarah-mufakat dibarengi semangat kekeluargaan, musyawarah dengan akal sehat dan hati nurani yang luhur, beritikad baik dan bertanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil musyawarah mufakat, keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa-menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan.<sup>52</sup>

Dalam demokrasi Pancasila berarti proses permusyawaratan berlangsung berdasarkan Pancasila yang mengharuskan setiap peserta musyawarah berada dalam kedudukan yang sederajat atas dasar kemanusiaan yang adil dan beradab yang hanya tunduk mutlak kepada Ke-Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Proses permusyawaratan juga harus dijalankan dalam suasana persatuan dan kesatuan yang dapat menjamin kepentingan bersama guna mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, demokrasi Pancasila berintikan metode pengambilan keputusan yang sah dalam rangka sistem permusyawaratan berdasarkan Pancasila yang mencakup, baik metode suara bulat-kebulatan pendapat (mufakat), maupun metode suara terbanyak. Kedua aspek tersebut bukanlah hal yang bertentangan, melainkan sebagai satu kesatuan dalam demokrasi Pancasila.

Demokrasi Pancasila juga mencerminkan akomodasi terhadap antinomi yang memang selalu ada dalam kehidupan bernegara, yaitu dimensi

---

<sup>52</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR/1978 tentang Ekaprasetia Pancakarsa, lampiran butir 7.

kolektivitas diutamakan daripada individualitas. Walaupun secara resmi diterima, diakui dan dilengkapkan bahwa metode pengambilan keputusan dengan suara terbanyak adalah konstitusional sebagai bagian dalam demokrasi Pancasila, akan tetapi secara substansial musyawarah mufakat tetap menjadi yang utama. Mekanisme musyawarah mufakat merupakan prinsip yang selaras dengan paham kolektivisme, sedangkan metode dengan suara terbanyak merupakan pencerminan dari paham individualisme.

Prinsip mekanisme permusyawaratan merupakan jiwanya yang bersifat filosofis, sehingga tidak boleh direduksi pengertiannya hanya menjadi sebagai metode pengambilan keputusan. Berdasarkan teori umum kedaulatan, prinsip permusyawaratan sesuai dengan asas “kehendak rakyat banyak” (*volonte generale*). Dengan permusyawaratan berarti bahwa segala urusan pemerintahan di lingkungan masyarakat (pedesaan) sungguh-sungguh harus dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat kebanyakan.

Prinsip permusyawaratan mempunyai landasan yang tertancap cukup kuat dan dalam, berurat akar pada tradisi dan kebudayaan Indonesia sejak berabad-abad lamanya. Musyawarah mufakat sebagai poros demokrasi Pancasila berlandaskan unsur asli dari bumi Indonesia. Dalam masyarakat adat kekuasaan tertinggi terletak pada forum “rapat adat” yang merupakan kesatuan bersama-sama yang sifatnya terbuka. Segala keputusan di dalam rapat adat diambil menurut satu sistem tertentu yang disebut “musyawarah” atau “mufakat”, yaitu proses berunding dan berunding hingga memperoleh

kata sepakat.<sup>53</sup> Kepala adat yang ditentukan dengan cara dipilih menurut syarat adat mempunyai kedudukan sama rendah dan sama tinggi (*primus inter pares*), bertugas menyalurkan segala perundingan supaya memperoleh kata sepakat. Sifat unsur demokrasi asli ditengah tengah kalangan masyarakat adat Indonesia sebagian adalah “*democratie directe*” (kepala adat bersama-sama wakil-wakil rakyat yang dipilih, merupakan “satu dewan petugas adat”).<sup>54</sup>

Oleh karena demokrasi Pancasila sangat mengedepankan nilai-nilai dan etika moral sebagaimana teraktualisasi dalam idiologi negara Pancasila, maka tradisi musyawarah mufakat menjadi nilai sentral. Tradisi musyawarah dan mufakat yang menjadi karakteristik atau ciri demokrasi Indonesia dijadikan sebagai pilar utama oleh para pendiri bangsa yang diangkat kedalam format pelaksanaan fungsi dan tugas kenegaraan.<sup>55</sup> Menurut pidato Bung Karno tentang *philosofische grondslag* bagi Indonesia Merdeka, “dasar mufakat dan dasar permusyawaratan” merupakan syarat mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia, karena Indonesia adalah negara “semua buat semua’, ‘satu buat semua, semua buat satu’”.<sup>56</sup> Senada dengan itu, menurut pandangan Soepomo, arti permusyawaratan merupakan pembahasan bersama oleh semua pihak.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Koentjoro Poerbopranoto, op.cit., hlm. 84.

<sup>54</sup> Ibid., hlm. 85.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Saafroedin Bahar, ddk., (Penyunting), Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 18.

<sup>57</sup> Ibid., hlm. 24.

Tradisi musyawarah mufakat yang berasal dari norma kebiasaan yang berlaku dalam bentuk yang sederhana pada komunitas desa yang kecil dan terbatas, diangkat menjadi suatu gagasan bangsa setelah terbentuk negara Indonesia. Tradisi tersebut disesuaikan dengan struktur negara modern dan diperluas pada wilayah negara yang lebih besar dengan mempertahankan prinsip-prinsip pokoknya sebagaimana teraktualisasi dalam Pancasila dan UUD 1945 yang menjadi ideologi dan konstitusi negara Indonesia.<sup>58</sup> Tradisi musyawarah warga yang dilandasi dengan hubungan sosial intensif, kooperatif, interaktif dengan asas timbal-balik (*resiprositas*), saling percaya dan kerelaan berbagi yang merupakan modal sosial-kultural yang sanggup membentengi dari kekacauan sosial dengan relasi yang ko-eksistensi (saling menghormati) dan pro-eksistensi (saling Menghidupi).<sup>59</sup>

Tradisi ini seharusnya menjadi sendi utama dalam pengambilan kebijakan dan keputusan dalam lembaga MPR yang merupakan lembaga permusyawaratan Rakyat. Saat ini musyawarah dan mufakat yang seharusnya menjadi sendi utama dalam pengambilan keputusan dalam lembaga MPR menjadi berubah bukan musyawarah untuk mencapai mufakat akan tetapi sistem voting dengan prinsip satu orang satu suara dan satu nilai (*one man one vote one value*) yang lebih mengedepankan hak individu yang berbeda dengan esensi dasar musyawarah mufakat dan kebersamaan.

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

Esensi dasar yang terdapat dalam musyawarah dan mufakat adalah mencari hakekat kebenaran, keadilan, kesempurnaan tertinggi dan terbaik dalam proses pengambilan keputusan melalui suatu mekanisme yang damai dengan mengedepankan etika yang sesuai dengan kelaziman dan kepatutan. Kelaziman dan kepatutan yang dimaksud adalah yang sesuai dengan agama, etika dan moral yang menjadi tradisi yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Kondisi aman damai dalam proses pengambilan keputusan akan berimplikasi pada pelaksanaan hasil kesepakatan dengan lancar sehingga mempermudah untuk terwujudnya tujuan bersama.

Dalam pengertian poros yang lebih luas tercermin dalam rumusan” kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Secara harfiah berarti bahwa pengurusan rakyat Indonesia harus dilakukan sesuai dengan karakteristik Indonesia secara musyawarah mufakat dengan berdasarkan hikmat dan kebijaksanaan. Musyawarah mufakat hanya dapat dilakukan di dalam suatu lembaga perwakilan. Karakteristik kerakyatan Indonesia merupakan sistem demokrasi, dalam hal mana demokrasi itu sendiri bukan suatu wujud yang kaku, sistemnya tidak harus seragam di semua tempat tetapi disesuaikan dengan kondisi sosial-kultural bangsa Indonesia yang demikian majemuk.<sup>60</sup> Kerakyatan Indonesia berlandaskan asas kekeluargaan yang mempunyai

---

<sup>60</sup> Ginanjar Kartasmita. “Karakteristik Struktur Masyarakat Indonesia Modern”. *Makalah* disampaikan pada sarasehan uji sahir atas pokok-pokok pikiran golkar tentang gbhn 1998. Jogjakarta, 1997, hlm. 14-15



keunggulan untuk dapat diterapkan dalam masyarakat modern. Manifestasinya antara lain adalah keinginan untuk selalu mendahulukan musyawarah dan mufakat guna menghindar diktator mayoritas atau tirani minoritas. Kerakyatan Indonesia ditempatkan dalam kenyataan adanya kemajemukan struktur politik, ekonomi, sosial dan kultural.

Penyelenggaraan urusan kerakyatan Indonesia harus dilakukan dengan prinsip “hikmat kebijaksanaan”, artinya bukan hanya kepentingan praktis, melainkan pada gilirannya berdasarkan pemikiran dan falsafah serta nilai yang terkandung dalam sila kedua (Kemanusiaan yang Adil dan Beradab). Setiap keputusan yang diambil hendaknya dicapai secara bijaksana, secara seimbang, tidak berat sebelah, dan tidak memprioritaskan kepentingan tertentu di atas kepentingan yang lain. Keputusan yang diambil secara aklamasi merupakan keputusan yang paling ideal, yaitu suatu kesimpulan yang dicapai setelah dilaksanakan musyawarah secara bijaksana (*free and fair*) dengan memberikan kesempatan mendengarkan pendapat yang cukup luas dan memberikan kesempatan bicara kepada semua pihak yang berkepentingan, maka keputusan yang diambil wajib mencerminkan hasil permusyawaratan.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Sunaryati Hartono, Mencari Makna Nilai-Nilai Falsafah Di Dalam Pancasila Sebagai *Weltanschauung* Bangsa Dan Negara Republik Indonesia, Makalah disampaikan dalam Forum Dialog Nasional Bidang Hukum dan Non Hukum yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementenan Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2011, hlm. 14.

## **B. Pengisian Jabatan Lembaga Kepresidenan Dalam Kerangka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Pengejawantahan Demokrasi Pancasila**

### **1. Pengisian Jabatan Lembaga Kepresidenan Melalui Pemilihan Presiden Secara Langsung Pengejawantahan Demokrasi Pancasila**

Kajian hukum tata negara adalah kajian konstitusional. Sebagai materi kajian hukum tata negara dalam pengertian yang normal, pengisian jabatan lembaga kepresidenan dapat dikatakan dimulai sejak berlakunya ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan yang menegaskan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak”. Sebagaimana terurai pada bagian pertama bab ini di muka, bahwa inti demokrasi Pancasila adalah perwujudan kedaulatan rakyat yang secara teknis tercermin dalam pengambilan keputusan melalui musyawarah mufakat dan dengan suara terbanyak. Uraian berikut di belakang ini selalu dikaitkan dengan musyawarah mufakat atau dengan suara terbanyak, sehingga dapat menjelaskan hubungan antara pengisian jabatan lembaga kepresidenan dengan perwujudan demokrasi Pancasila. Walaupun UUD 1945 mulai berlaku sejak ditetapkan tanggal 18 Agustus, akan tetapi implementasi pemberlakuan ketentuan pasal tersebut di atas tidak otomatis berlaku karena MPR sebagai pemegang kewenangannya belum terbentuk. Mekanisme pengisian jabatan lembaga kepresidenan dengan pola ini baru benar-benar efektif berlaku dalam masa pemerintahan Orde Baru pada fase paruh awal.

Sesuai dengan teori umum tentang demokrasi bahwa dalam negara demokrasi untuk mewujudkan negara yang baik maka penentuan penyelenggara negara harus dipilih berdasarkan sistem yang demokratis pula yaitu pemilihan umum.<sup>62</sup> Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sejak berdirinya Republik Indonesia, pemilu telah digelar sebanyak 12 kali, yaitu pemilu sekali pada Orde Lama yaitu tahun 1955, pemilu pada era Orde Baru tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 serta pemilu setelah era reformasi tahun 1999, 2004, 2009, 2014, dan 2019.

Selama masa pemerintahan orde lama dan orde baru pemilihan umum yang pada dasarnya dilaksanakan sekali dalam 5 (lima) tahun dan tidak ada perbedaan antara pemilu legislatif dan pemilu presiden. Pada masa ini pemilu tidak berhubungan langsung dengan pengisian jabatan lembaga kepresidenan, akan tetapi untuk memilih anggota lembaga perwakilan. Pemilu pertama dalam pemerintahan Orde Baru Tahun 1971 telah melahirkan lembaga negara MPR yang salah satu kewenangannya menurut UUD 1945 adalah memilih presiden dan wakil presiden dengan suara terbanyak. Prosedur dan teknisnya diatur dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dasar hukum pengisian jabatan lembaga kepresidenan melalui TAP MPR tersebut berlaku terus menerus sampai dengan pemilu Tahun 1997. Sejalan dengan bergulirnya reformasi

---

<sup>62</sup> Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilihan Umum*, Perludem, Jakarta, 2007, hlm. 15.

ketatanegaraan yang antara lain ditandai dengan momentum utama dalam ketatanegaraan Indonesia, yaitu berupa pengisian jabatan lembaga kepresidenan yang baru, maka menjelang sidang umum MPR untuk itu menetapkan TAP MPR Nomor VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Sampai dengan fase ini, perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia memberlakukan mekanisme pengisian jabatan lembaga kepresidenan melalui lembaga perwujudan kedaulatan tertinggi MPR.

UUD 1945 sebelum perubahan tidak mengatur pengisian jabatan lembaga negara melalui mekanisme pemilihan umum, akan tetapi dalam praktiknya untuk mengisi keanggotaan MPR, DPR, dan DPRD dilakukan dengan pemilu. Sementara itu, presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR.<sup>63</sup> Reformasi politik yang terjadi Tahun 1998 yang diikuti dengan perubahan UUD 1945 yang kemudian berdampak pada reformasi ketatanegaraan, telah mengubah konsep dan sistem pengisian jabatan-jabatan negara dalam Indonesia baru. Khususnya pengisian jabatan kenegaraan dalam formulasi pemilu di Indonesia mengalami perubahan mendasar. Pemilu legislatif dan pemilu presiden yang semula dilaksanakan dalam satu kali rangkaian penyelenggaraan, kemudian dilaksanakan secara terpisah. Pemilu

---

<sup>63</sup> Mohammad Mahfud MD, dkk. (Tim Penyusun), Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 7.

legislatif dilaksanakan terlebih dahulu. Setelah adanya penetapan hasil pemilu legislatif maka tiap partai politik yang memenuhi syarat berdasarkan ketentuan perundangan-undangan mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Tahapan selanjutnya dilakukan pemilihan presiden dan wakil presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat. Situasi inilah yang sangat mempengaruhi peran dan fungsi MPR sebagai lembaga yang dulu di Era Orde Baru memiliki otoritas yang sangat kuat karena lembaga inilah yang memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Sejak terjadinya perubahan sistem pemilu pasca amandemen UUD 1945 maka Esensi dasar nilai musyawarah dan mufakat yang teraktualisasi dalam mekanisme pengambilan kebijakan dan keputusan pemerintahan di lembaga MPR khususnya berkaitan dengan pemilihan presiden dan Wakil Presiden menjadi hilang. Perkembangan pemikiran hukum ketatanegaraan Indonesia yang menyertai dan sejalan dengan gelombang reformasi telah menempatkan dan menganggap bahwa pemilu merupakan bidang dengan konstitusionalitas tinggi. Pentingnya Pemilu tersebut terbukti muncul dalam berbagai ide dan usulan sebagai bagian dari agenda perubahan dan pada akhirnya diletakkan dalam bab khusus dalam UUD NRI Tahun 1945.

Adanya ketentuan mengenai pemilihan umum dalam perubahan UUD 1945 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemilu sebagai wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat sesuai dengan norma dasar

“kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar.<sup>64</sup> Ketentuan itu juga akan lebih menjamin penyelenggaraan pemilu secara berkala setiap 5 (lima) tahun sekali dan menjamin mekanisme dan proses serta kualitas penyelenggaraan pemilu sesuai asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Landasan pemikirannya menyangkut alasan yang mendasar, yaitu bahwa Pemilu dianggap sebagai simbol kedaulatan rakyat yang menjadi prinsip penyelenggaraan negara.<sup>65</sup>

Struktur pengaturan pemilihan umum dalam bab tersendiri dalam UUD NRI Tahun 1945 merupakan materi muatan yang baru, baik secara formal maupun secara substansi. Pemunculan gagasan, usulan-usulan rumusan, argumentasi, dan perdebatan tentang kelahiran konstruksi pengaturan pemilu secara khusus, berlangsung dalam lintasan proses dan pembahasan perubahan UUD 1945. Pada pembahasan perubahan pertama Tahun 1999 belum konkrit ada ajuan pengaturan pemilihan umum dalam bab tersendiri, akan tetapi sempat muncul pandangan mengenai perlunya memasukkan pemilu ke dalam agenda perubahan, dan pembicaraan pemilu masih terbatas dalam konteks pemilihan anggota DPR.

Dalam perkembangannya, berbagai alasan dikemukakan terkait dengan urgensi masuknya pemilu sebagai materi baru dalam konstitusi yang pada dasarnya meliputi dua alternatif, yaitu menempatkannya dalam suatu bab

---

<sup>64</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

<sup>65</sup> Mohammad Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 509.

tersendiri<sup>66</sup> atau secara tersebar dalam berbagai pasal<sup>67</sup> yang terkait. Menurut Pataniari Siahaan (F-PDIP), pemilu penting dimaktubkan dalam suatu bab khusus UUD 1945 karena menyangkut mekanisme pengisian jabatan-jabatan lembaga negara yang dibentuk oleh konstitusi.<sup>68</sup> Valina Singka Subekti (F-UG) setuju dengan format usulan dibuatnya bab khusus mengenai pemilu, dengan pendapat seharusnya konstitusi juga mengatur secara jelas ketentuan mengenai partai politik, sehingga mengusulkan penggabungan pengaturan pemilu dan partai politik dalam satu bab yang diberi judul “Pemilihan Umum dan Partai Politik”.<sup>69</sup> Sementara itu, Hendi Tjaswadi (F-TNI/Polri) pada dasarnya menyetujui masuknya pengaturan pemilu ke dalam UUD, baik dengan dibuat adanya bab khusus maupun hanya berupa pasal-pasal tertentu dengan catatan bahwa diantara hal penting yang harus ditegaskan adalah tentang periodisasi penyelenggaraan pemilu dengan terbuka kemungkinan di luar jangka waktu lima tahun seperti yang sudah biasa diterapkan.<sup>70</sup>

Pertimbangan teori utama bagi pentingnya sebagai pengaturan dalam konstitusi adalah karena mengingat pentingnya pemilu bagi demokrasi. Secara empirik pemilu supaya dapat dicegah dari praktik menguntungkan pemegang

---

<sup>66</sup> Kelompok pendukung pendapat perlunya formulasi dalam bab khusus, antara lain Pataniari Siahaan (F-PDIP), Valina Singka Subekti (F-UG), Yusuf Muhammad (F-KB), Hamdan Zoelva (F-PBB), dan Gregorius Seto Harianto (F-PDKB).

<sup>67</sup> Beberapa yang berpikiran masuknya pengaturan pemilu dalam konstitusi cukup hanya dalam rumusan pasal-pasal, antara lain Hendi Tjaswadi (F-TNI/Polri), Andi Mattalatta (F-PG), dan Ali Hardi Kiaidema (F-PPP).

<sup>68</sup> Mohammad Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 511.

<sup>69</sup> *Ibid.*, hlm. 515.

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 514.

kekuasaan dan supaya dapat dijamin keadilan dan kejujuran. Dalam konteks struktur norma konstitusi pengaturan pemilu penting sebagai instrumen transformasi kedaulatan rakyat, sehingga dapat berfungsi sebagai aksesoris terhadap kegiatan pengejawantahan kedaulatan rakyat. Pengaturan pemilu yang kuat merupakan gerbang bagi perwujudan kedaulatan rakyat dan demokratisasi. Konstitusi perlu mengatur tentang pemilu guna kepentingan sistematisasi, integrasi, dan penyederhanaan berbagai pemilu untuk pengisian jabatan-jabatan lembaga negara yang berbeda-beda. Pengaturan pemilu merupakan sendi-sendi demokrasi yang secara eksklusif sudah dijalankan, sehingga dapat berdampak atau mempunyai implikasi positif terhadap pengembangan dan pelaksanaan demokrasi.

Secara esensi substansi perubahan konstitusi terkait dengan pemilu, oleh karena pemilu merupakan satu unsur penting dari pelaksanaan sistem demokrasi konstitusional yang meletakkan kedaulatan rakyat sebagai dasar (fundamen) pembentukan lembaga-lembaga negara demokrasi, seperti lembaga eksekutif dan badan legislatif (perwakilan rakyat). Pemilu menjadi tolok ukur berjalannya proses demokratisasi, karena itu harus diselenggarakan secara jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia, sejalan dengan kaidah-kaidah universal penyelenggaraan pemilu yang demokratis.

Setelah melewati pembahasan pada perubahan kedua Tahun 2000, materi pengaturan tentang pemilu belum dapat disepakati, akan tetapi hasil pembahasan yang sudah terformulasikan dalam beberapa alternatif rumusan



dan konstruksi, menjadi rancangan perubahan ketiga yang tertuang dalam lampiran TAP MPR Nomor IX/MPR/2000 tentang rancangan perubahan UUD 1945. Pada pembahasan perubahan ketiga Tahun 2001, lebih merupakan pematangan diskusi terhadap bahan yang sudah lebih konkrit disiapkan dengan alur pembahasan bukan hanya internal MPR melainkan melibatkan pihak eksternal berbagai pakar yang tergabung dalam tim ahli. Konstruksi dan rumusan pengaturan pemilu yang ditempatkan dalam bab khusus UUD 1945 hasil perubahan, merupakan kesimpulan akhir yang diambil dalam kinerja Komisi A Panitia Ad-Hoc (PAH) I yang disampaikan pada Rapat Paripurna ke-6 yang kemudian disetujui dan disahkan dalam Rapat Paripurna ke-7 Sidang Tahunan MPR pada tanggal 9 November 2001.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 setelah amandemen sampai dengan Tahun 2002, pengaturan mengenai Pemilu mendapat landasan konstitusional yang sangat kuat. Diatur secara khusus dalam Bab VII B PEMILIHAN UMUM yang secara rinci tercantum dalam ketentuan Pasal 22E, sebagai berikut:<sup>71</sup>

- 1) Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam setiap lima tahun sekali
- 2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik

---

<sup>71</sup> BAB VIIB Pemilihan Umum yang memuat ketentuan Pasal 22E merupakan materi muatan baru dalam UUD 1945 yang berhasil disepakati dan ditetapkan pada perubahan ketiga Tahun 2001.

- 4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan
- 5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri
- 6) Lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Memperhatikan pengaturan konstitusional tentang pemilu yang sangat jelas dan mendasar, nampak bahwa salah satu tujuan diselenggarakannya pemilu di Indonesia adalah untuk memilih presiden dan wakil presiden.<sup>72</sup> Ketentuan tersebut secara substansial-normatif berhubungan dengan mekanisme dan prosedur pengisian jabatan lembaga kepresidenan yang sebelumnya berada dalam kerangka kewenangan MPR. Artinya dengan ketegasan pengaturan pemilu sebagai materi muatan konstitusi yang baru telah mengubah dalam artian mendistorsi sebagian kewenangan MPR. Dalam makna yang lain, konstitusionalitas pemilu setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, secara konsep juga telah mengubah dan melahirkan formulasi baru dalam pengisian jabatan lembaga kepresidenan.

Dalam perancangan perubahan UUD 1945 dan tahap-tahap pembahasannya, topik tentang pemilihan presiden dan wakil presiden atau pengisian jabatan lembaga kepresidenan dengan topik mengenai pemilihan umum, pada dasarnya muncul dan dibicarakan secara simultan. Berdasarkan usulan-usulan yang dikemukakan berbagai fraksi, ada yang berpendapat ditempatkan dalam sistematika yang berbeda dan ada yang mengusulkan

---

<sup>72</sup> Pasal 22E ayat (2)

kedua topik tersebut sistematikanya disatukan dalam satu judul bab tertentu. Walaupun terdapat berbagai ragam dan variasi pandangan berkenaan dengan topik-topik tersebut, akan tetapi dapat dikatakan pada intinya terdapat dua kelompok besar. Pada satu sisi satu kelompok yang berpandangan menempatkan topik tentang pengisian jabatan lembaga kepresidenan menjadi bagian dari judul besar “Kekuasaan Pemerintahan Negara”.<sup>73</sup> Pada sisi lain satu kelompok lagi lebih cenderung berpendapat bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden atau pengisian jabatan lembaga kepresidenan harus dimasukkan dalam pembahasan bab baru tentang “Pemilihan Umum”.<sup>74</sup>

Diskursus tentang cara-cara pemilihan presiden dan wakil presiden merupakan salah satu tema yang aktual diperbincangkan dalam masyarakat pada umumnya, dengan penuh antusias dan harapan besar akan ada perubahan setelah bergulirnya reformasi. Di dalam internal MPR wacana itu telah muncul ke permukaan sejak permulaan rencana perubahan pertama atas UUD 1945.<sup>75</sup> Persoalan tentang pemilihan presiden dan wakil presiden dipandang penting sebagai salah satu butir agenda perubahan, antara lain diusulkan dan disampaikan oleh fraksi reformasi. Dikotomi usulan-usulan yang mengemuka,

---

<sup>73</sup>Mohammad Mahfud MD, dkk. (Tim Penyusun), Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid I, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010.

<sup>74</sup> Mohammad Mahfud MD, dkk. (Tim Penyusun), Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010.

<sup>75</sup> Risalah Rapat Badan Pekerja MPR pada rapat ke-2 pada tanggal 6 Oktober 1999.

terutama berkaitan dengan apakah pasangan presiden dan wakil presiden tersebut tetap dipilih oleh MPR dengan mekanisme sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 ataukah dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.

Pada kenyataannya, perbincangan dan perdebatan pemilihan presiden dan wakil presiden telah berlangsung dan bergulir terus sejak rapat Panitia Ad-Hoc (PAH) III Badan Pekerja MPR.<sup>76</sup> Pada fase rapat-rapat ini tidak terlalu banyak, tetapi hanya beberapa saja yang menyinggung tentang pemilihan presiden dan wakil presiden. Dengan demikian, pada masa pembahasan perubahan pertama belum ditemukan kata sepakat secara tegas dan jelas tentang format dan rencana pasal-pasal yang mengatur tentang pemilihan presiden dan wakil presiden. Bahkan penyusunan rancangan ketetapan MPR tentang tata cara pemilihan presiden dan wakil presiden yang dilakukan oleh PAH II BP MPR sebagai bahan untuk sidang umum MPR, tidak berhasil memuat materi tentang pemilihan presiden dan wakil presiden.<sup>77</sup>

Secara bahan materi (*raw materials*) berhasil diinventarisasi formula dan rumusan dari berbagai usulan terkait perubahan Pasal 6 ayat (2) yang dikelompokkan ke dalam beberapa alternatif. Pertama, “presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak”. Kedua, “presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat

---

<sup>76</sup> Risalah Rapat Badan Pekerja MPR pada rapat ke-2 pada tanggal 8 Oktober 1999.

<sup>77</sup> Risalah rapat ke-3 BP MPR tanggal 14 Oktober 1999 dengan agenda laporan hasil pembahasan perubahan UUD 1945.

melalui pemilihan umum”. Ketiga, “presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak sesuai hasil pemilihan umum”. Terhadap hasil inventarisasi tersebut ada beberapa catatan sekitar rumusan kata atau kalimat yang bersifat redaksional. Pembahasan untuk topik pemilihan presiden disepakati untuk dilanjutkan pada rapat-rapat pembahasan perubahan kedua.

Pembahasan perubahan kedua UUD 1945 sebenarnya dimulai sejak akhir Tahun 1999, akan tetapi proses pembahasan, perdebatan, dan produk-produknya disepakati dan ditetapkan pada Tahun 2000. Dalam pembahasan perubahan kedua khusus terhadap tema pemilihan presiden lebih banyak melibatkan para pemangku kepentingan (*stake holders*). Selain secara formal dan tetap kelompok fraksi-fraksi yang menyampaikan pandangan dan usulan melalui instrumen internal MPR, juga dihadirkan pakar-pakar baik secara individual, maupun yang tergabung dalam kelompok (tim) ahli, berbagai organisasi kemasyarakatan atau keagamaan, serta tidak ketinggalan tokoh-tokoh nasional.

Secara materi pembahasan tentang pemilihan presiden dan wakil presiden tidak terkait dengan ketentuan-ketentuan yang mengenai kewenangan MPR dan tentang pemilihan umum. Sebagai kristalisasi berbagai pandangan, usulan, ataupun pemikiran muncul formulasi-formulasi rancangan rumusan. Pertama, usulan dari F-PDIP, dalam konteks ketentuan Pasal 3 ayat (1) diusulkan bahwa MPR mempunyai kekuasaan untuk menyusun dan

menetapkan pengubahan UUD NRI, memilih presiden dan wakil presiden, menyusun dan menetapkan GBHN untuk satu masa jabatan presiden, meminta dan menilai laporan mengenai perilaku presiden berdasarkan permintaan DPR, menetapkan pelaksanaan pemilihan umum, memberikan keputusan atas permasalahan yang timbul di antara lembaga-lembaga negara yang memerlukan keputusan.<sup>78</sup> Kedua, usulan dari F-PKB, terkait dengan rumusan tugas dan wewenang MPR memiliki tugas menetapkan presiden dan wakil presiden, menetapkan UUD, menetapkan (tidak harus menyusun) GBHN, dan menetapkan ketetapan-ketetapan MPR di bawah UUD dalam sistem urutan perundang-undangan.<sup>79</sup>

Sebuah pandangan yang cenderung bersifat akomodatif dikemukakan oleh F-Reformasi, yaitu bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden dilaksanakan dalam satu paket. Pemilihan dilakukan dalam dua tahap, yaitu pemilihan pada tahap pertama dilakukan oleh MPR untuk mendapatkan 2 (dua) calon suara terbanyak dan pemilihan tahap akhir pemilihan dilaksanakan secara langsung oleh rakyat menurut aturan yang ditetapkan oleh undang-undang.<sup>80</sup> Senada dengan itu, alternatif rumusan lain menyatakan bahwa untuk Pasal 6 ayat (2) presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu paket an dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang dilaksanakan untuk itu berdasarkan suara terbanyak, sedangkan untuk ayat (3) tata cara dan

---

<sup>78</sup> Mohammad Mahfud MD, Dkk., Buku V..., hlm. 278.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Ibid., hlm. 282.

syarat-syarat pemilihan presiden dan wakil presiden diatur dengan ketetapan MPR.<sup>81</sup>

Secara umum pada pembahasan tahap kedua terdapat sejumlah usulan yang masuk dan diakomodir dalam sebuah draf materi yang menjadi bakal bahan bagi Sidang Tahunan MPR berikutnya. Sebagai cikal bakal rumusan tentang pengaturan pengisian jabatan lembaga kepresidenan dijadikan pasal tersendiri, yaitu Pasal 6A dengan alternatif dan varian tertentu. Alternatif 1 varian 1 menentukan presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat, paket presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR dengan menetapkan dua paket yang mendapat suara terbanyak, presiden dan wakil presiden dinyatakan terpilih apabila mendapatkan suara electoral terbanyak. Alternatif 1 varian 2: presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dan dinyatakan terpilih apabila mendapatkan suara terbanyak. Alternatif 2 varian 1: presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak dari pasangan calon partai pemenang satu dan dua hasil pemilihan umum yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Alternatif 2 varian 2: calon presiden dan wakil presiden ditetapkan dalam satu paket oleh partai-partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilu, paket calon pasangan yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum ditetapkan oleh MPR, dan dalam hal tidak ada

---

<sup>81</sup> Ibid., hlm. 283.

paket calon pasangan yang mendapatkan itu maka dua calon pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu, dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak.<sup>82</sup>

Sampai dengan Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 selesai, tidak berhasil dicapai kesatuan pendapat antar fraksi-fraksi, walaupun telah diupayakan untuk sepakat. Setelah Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, Badan Pekerja MPR membentuk Panitia Ad-Hoc I untuk membahas rancangan perubahan UUD 1945, khususnya tentang pemilihan presiden dan wakil presiden. Rumusan-rumusan alternatif dan varian yang sudah ditetapkan oleh MPR menjadi bahan pembahasan pada tahap ketiga Tahun 2001. Pembahasan tahap ketiga lebih merupakan pendalaman dan pematapan materi untuk menjadi rumusan yang dikehendaki. Pada tahap ini kesempatan lebih banyak diberikan kepada tim ahli yang terdiri atas tim ahli bidang politik dan tim ahli bidang hukum yang melakukan pembahasan dan diskusi secara intensif dan partnership bersama-sama dengan fraksi-fraksi yang tergabung dalam PAH I. Tim ahli berhasil merumuskan Pasal 6A mengenai pemilihan presiden dan wakil presiden yang rumusannya agak berbeda dengan hasil rumusan BP MPR. Pada dasarnya gabungan tim ahli bidang politik dan bidang hukum setuju dengan alternatif 1 varian 2 dengan lebih mempertegas ayat (3) menjadi “presiden dan wakil presiden dinyatakan terpilih apabila memperoleh lebih

---

<sup>82</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2000 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR RI untuk mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945.



dari 50% suara pemilih, dengan sedikitnya 20% suara di masing-masing provinsi dari 2/3 daerah pemilihan provinsi di seluruh Indonesia”.

Pada pembahasan tahap ketiga didapatkan rumusan pengaturan pemilihan presiden dan wakil presiden yang lebih mengerucut sebagai hasil pembahasan pada tingkat komisi (Komisi A). Rumusan tersebut tercantum merupakan bagian rancangan perubahan ketiga yang diformulasikan dalam Pasal 6A UUD 1945: (1) presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, (2) pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum, (3) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi presiden dan wakil presiden, (4) alternatif 1: dalam hal tidak ada pasangan calon presiden dan wakil presiden yang terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh MPR dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai presiden dan wakil presiden, alternatif 2: dalam hal tidak ada pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai presiden dan

wakil presiden, dan (5) tata cara pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Terkait dengan rancangan Pasal 6A, rancangan pasal tentang kewenangan MPR terhadap presiden dirumuskan dalam Pasal 3 bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dan MPR menetapkan garis-garis besar haluan negara (alternatif 1) atau tidak perlu rumusan ayat ini (alternatif 2).

Sampai dengan rapat paripurna ST MPR Tahun 2001, belum ada kesepakatan bulat terhadap rancangan pengaturan pemilihan presiden dan wakil presiden dalam Pasal 6A, khususnya terhadap alternatif rancangan ayat (4) belum ada pilihan. Semua anggota MPR belum sampai pada titik temu perihal mekanisme pemilihan putaran kedua yang termuat dalam rancangan ayat (4). Oleh karena itu, MPR menyepakati dan mensahkan ketentuan mengenai pemilihan presiden dan wakil presiden sebagai hasil perubahan ketiga Tahun 2001 dalam rumusan Pasal 6A tanpa ayat (4), sebagai berikut: (1) presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, (2) pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum, (3) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik

menjadi presiden dan wakil presiden, dan (5) tata cara pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Pada pembahasan perubahan tahap keempat Tahun 2002, terkait dengan ketentuan pemilihan presiden dan wakil presiden menyisakan Pasal 6A ayat (4). Pembahasan dilakukan terhadap alternatif rumusan, yaitu alternatif 1 dan alternatif 2 yang tidak dapat dipisahkan dengan pembahasan perubahan terhadap kewenangan MPR menurut Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2). Pihak-pihak terlibat dalam pembahasan perubahan tahap keempat, selain secara formal fraksi-fraksi juga mengundang dan menghadirkan berbagai organisasi profesi, koalisi organisasi non pemerintah (ornop), dan menyertakan hasil-hasil penyerapan dari berbagai daerah dan kalangan. Rancangan Pasal 6A ayat (4) alternatif 2 dan Pasal 3 alternatif 2 disepakati oleh Komisi A dan dimasukkan ke dalam Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945, yang kemudian disahkan dalam Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR Tahun 2002.<sup>83</sup>

Formulasi atau konstruksi pengaturan pengisian jabatan lembaga kepresidenan menurut Pasal 6 ayat (2) versi UUD 1945 lama berubah menjadi konstruksi dalam ketentuan Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945. Konstruksi

---

<sup>83</sup> Naskah Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945 tanggal 10 Agustus 2002.

pengaturan konstitusi tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, selengkapnya sebagai berikut:<sup>84</sup>

- 1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat
- 2) Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum
- 3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapat suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden
- 4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai presiden dan wakil presiden
- 5) Tata cara pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang

Dengan konstruksi pengaturan dalam konstitusi tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden seperti inilah dalam perspektif hukum tata negara disebut pengisian jabatan lembaga kepresidenan yang merupakan bukti perwujudan kedaulatan rakyat sekaligus menunjukkan perwujudan demokrasi Pancasila.

Dewasa ini dalam pemahaman umum, dalam berbagai kalangan, terutama pada ranah publik, terkesan ada pemahaman publik (*common sense*) bahwa pengisian jabatan lembaga kepresidenan dengan cara melalui pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat adalah

---

<sup>84</sup> Gagasan dan usulan tentang konsep perubahan pengaturan model pemilihan presiden dan wakil presiden sudah muncul sejak pembahasan perubahan pertama Tahun 1999, akan tetapi karena alotnya pembahasan maka baru dapat disepakati dan ditetapkan pada perubahan keempat Tahun 2002.

bentuk demokrasi liberal yang tidak sejalan dengan demokrasi Pancasila. Diakui memang perkembangan demokrasi lebih meningkat dan kedaulatan rakyat tetap sebagai dasar kenegaraan yang diwujudkan dalam pemilihan presiden langsung. Akan tetapi, pemilihan presiden dan wakil presiden langsung dianggap tidak mencerminkan bahkan bertentangan dengan sila ke-4 Pancasila.

Dalam kajian atau sudut pandang disiplin ilmu di luar hukum tata negara, anggapan tersebut dapat dipahami. Akan tetapi menurut peneliti, dalam kajian ilmu dan perspektif hukum tata negara tidak demikian maknanya. Pengisian jabatan lembaga kepresidenan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan harus dilihat, dibaca, ditafsirkan, dan dimaknai dalam satu kesatuan struktur norma secara integratif menurut Pasal 6A. Secara konsep terminologis, pemahaman tentang pemilihan langsung yang seolah identik dengan demokrasi liberal hanya merupakan satu bagian atau sisi kecil dari konsepsi pengisian jabatan lembaga kepresidenan, yaitu hanya merujuk pada momentum pemungutan suara. Pemilihan umum presiden langsung bukan hanya pemungutan suara, melainkan merupakan suatu rangkaian kegiatan yang terdiri atas tahap-tahap kegiatan antara lain penentuan pasangan calon, pendaftaran peserta pemilu, verifikasi dan penetapan peserta pemilu, penetapan daftar pemilih, pelaksanaan kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, penetapan hasil dan pasangan terpilih.

Pendapat bahwa pemilihan presiden langsung bertentangan dengan demokrasi Pancasila hanya berorientasi dan fokus pada ketentuan Pasal 6A ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Menurut kajian hukum tata negara, peneliti berpendapat bahwa terdapat beberapa makna dalam rumusan ketentuan konstitusi tersebut. Pertama, hanya mencerminkan satu dimensi atau aspek kecil dari keseluruhan rangkaian pengisian jabatan lembaga kepresidenan. Kedua, presiden dan wakil presiden adalah jabatan lembaga kepresidenan. Ketiga, dipilih secara langsung oleh rakyat berarti cara atau mekanisme ke arah penentuan jabatan lembaga kepresidenan. Keempat, dalam satu pasangan artinya merupakan hasil suatu proses awal yang lebih penting dan menentukan hingga terdapat satu pasangan calon. Oleh karena proposisi yang menyatakan pemilihan presiden langsung yang diformat dalam UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan tidak sesuai dengan demokrasi Pancasila dan tidak sejalan dengan sila ke-4 Pancasila, terlalu simplikasi dan tidak berdasar.

Sistem pengisian jabatan lembaga kepresidenan dalam konstruksi konstitusional menurut UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan, justru sarat dengan ciri-ciri demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila dalam pengertian sebagai koreksi setelah demokrasi terpimpin ciri utamanya adalah pola pengambilan keputusan (penentuan sesuatu) dengan suara terbanyak. Simplikasi pandangan atas pemilihan presiden yang lebih menitikberatkan

pada momentum pemungutan suara langsung oleh rakyat dapat dimengerti sebagai akibat penempatan normanya pada urutan pertama atau ayat (1) Pasal 6A. Menurut peneliti dalam struktur norma Pasal 6A, secara alur logika hukum tata negara harus dibaca terlebih dulu ketentuan ayat (2), yang menegaskan bahwa “pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Keberadaan pasangan calon merupakan pangkal dari aktivitas yang berurutan dan berkesinambungan dalam prosesi pemilihan presiden langsung.

Bagian awal mekanisme pemilihan presiden langsung dilakukan dan terjadi melalui mekanisme internal partai politik. Partai-partai politik yang ditetapkan sebagai peserta pemilihan umum menjalankan mekanisme “konvensi” untuk menetapkan paket pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusung partai.<sup>85</sup> Berdasarkan pengaturan lebih lanjut pada tingkat undang-undang<sup>86</sup> dan dalam praktik pelaksanaan konvensi partai politik, dalam forum konvensi partai untuk menentukan satu pasangan calon presiden dan wakil presiden, ditempuh dengan cara musyawarah mufakat dan dengan suara terbanyak. Dalam hal ini jelas perwujudan demokrasi Pancasila pada saat mengawali pengisian jabatan lembaga kepresidenan.

---

<sup>85</sup> Mohammad Mahfud MD, dkk., Buku IV ... hlm. 234.

<sup>86</sup> Pasal 10 Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Ketentuan Pasal 6A ayat (1) secara hukum dibaca dalam satu kesatuan nafas dan norma yang tidak terputus dengan ayat (3). Pemungutan suara yang diserahkan kepada rakyat secara langsung diteruskan dengan penghitungan suara dengan prinsip suara terbanyak. Pemberian suara langsung oleh rakyat ditujukan kepada pasangan-pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik, dan jabatan lembaga kepresidenan hanya akan terisi dengan pola suara terbanyak, yaitu pasangan siapapun yang mendapat suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

Apabila terdapat 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diajukan dan maju sebagai kontestan, maka dengan sistem suara terbanyak tersebut akan terisi jabatan lembaga kepresidenan dalam satu putaran. Akan tetapi, apabila terdapat lebih dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang berkompetisi, maka dimungkinkan jabatan lembaga kepresidenan akan terisi setelah dilakukan pemilihan atau pemberian suara langsung oleh rakyat pada putaran kedua (*second round*). Dalam hal ini, kemungkinan tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, oleh karena itu dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai presiden



dan wakil presiden. Dalam skenario putaran kedua lagi-lagi nampak faktor yang menjadi parameter adalah sistem suara terbanyak. Dengan demikian, jelas bahwa sistem pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat didominasi dengan unsur inti demokrasi Pancasila sehingga menunjukkan perwujudan demokrasi Pancasila dengan kuat.

## **2. Pengisian Jabatan Lembaga Kepresidenan Dalam Forum Majelis Permusyawaratan Rakyat Mencerminkan Demokrasi Pancasila**

Menurut keadaan yang normal presiden dan wakil presiden di Indonesia memegang jabatannya atau masa berkuasa dalam satu periode selama 5 (lima) tahun. Dalam jabatan yang sama seorang presiden (orang yang sama) dan wakil presiden dapat kembali mendudukinya untuk satu kali masa jabatan atau satu periode berikutnya, sepanjang terpilih kembali dalam proses pemilihan umum yang dilakukan secara berkala. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Ketentuan tersebut mengandung norma pembatasan terhadap jabatan lembaga kepresidenan di Indonesia mencakup dua aspek, yaitu masa atau lamanya jabatan dipangku dalam satu periode selama lima tahun dan batas periodisasi hanya untuk dua periode.

Akan tetapi, pada sisi lain konstitusi juga memberikan pengaturan yang bersifat antisipatif bagi kelangsungan jabatan lembaga kepresidenan

Indonesia. Dimungkinkan dan dalam situasi tertentu suatu saat tidak ada pemangku jabatan lembaga kepresidenan disebabkan beberapa hal, seperti jika presiden dan/atau wakil presiden meninggal dunia (mangkat), secara sepihak menyatakan berhenti, akibat sebuah proses diberhentikan, atau karena dipandang tidak lagi dapat menjalankan tugas dan kewajibannya, maka dikenal dan diatur sedemikian rupa pengisian jabatan lembaga kepresidenan melalui mekanisme yang berlaku di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Secara pola, mekanisme pengisian jabatan lembaga kepresidenan oleh MPR terletak dalam kerangka tugas dan wewenang MPR, yaitu wewenang yang dapat memberhentikan pejabat presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya. Wewenang MPR yang sifatnya non-imperatif tertuang dalam ketentuan asal 7A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Secara penafsiran berlawanan (*a contrario*) dari kewenangan MPR tersebut secara normatif-konstitusional maka dimungkinkan proses pengisian jabatan lembaga kepresidenan melalui dan oleh MPR.

Berdasarkan konstruksi pengaturan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945, pengisian jabatan lembaga kepresidenan dalam alur dan jalur MPR merupakan bagian dari suatu rangkaian proses ketatanegaraan yang melibatkan beberapa lembaga negara, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Konstitusi (MK), dan MPR itu sendiri. Alur proses ketatanegaraan pengisian jabatan lembaga kepresidenan melalui internal atau dalam konteks kewenangan MPR mempunyai dimensi politik dan dimensi hukum sekaligus. Kewenangan dan forum MPR dalam proses pengisian jabatan dalam artian yang tidak normal, diletakkan dan merupakan fase utama dalam keseluruhan rangkaian prosesnya. Kondisi objektif sebagai titik awal (*starting point*) yang harus ada dan terpenuhi lebih bernuansa yuridis, yaitu bahwa dalam hal “Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan kepada negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Atas dasar faktual dan empiris bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden atau karena bermasalah dengan hukum, baik kategori berat, sedang maupun ringan, maka DPR sebagai representasi utama lembaga perwakilan rakyat, bagian dari kamar MPR dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan, dapat mempunyai pendapat. Secara kolektif kolegial kelembagaan, pendapat DPR harus di

dukung sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Apabila syarat dukungan terpenuhi, DPR mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan kepada negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Mahkamah Konstitusi secara konstitusional bersifat imperatif harus menindaklanjuti dan merespon pengajuan permintaan DPR dan wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut. MK juga dihadapkan dan dibatasi oleh waktu yang cukup ketat dalam menjalankan kewajibannya, yaitu harus menuntaskan hasilnya dalam kurun waktu paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah konstitusi. Dalam hal Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang

paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pada fase atau tahap ini, peneliti berpendapat bahwa terdapat kelemahan konstitusi terkait dua hal, yaitu tentang sifat non-imperatif yang seharusnya imperatif dan ketidakjelasan quorum pengambilan keputusan dalam sidang paripurna. Secara konstitusional usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena “dapat”, maka bisa saja DPR tidak meneruskan usul pemberhentian kepada MPR. Akan tetapi menurut pendapat peneliti, sidang paripurna DPR harus mengambil keputusan untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sementara untuk quorum tetap berlaku sistem dengan suara terbanyak, yaitu harus di dukung sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang. Sidang (umum istimewa atau paripurna) MPR untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat dan keputusan harus diambil dalam kurun waktu paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. Keputusan Majelis

Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir. Dalam rangka mengambil keputusan MPR, terlebih dulu Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menjelaskan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Uraian dan rumusan di atas sesungguhnya merupakan mekanisme penanggalan atau pengosongan (pemberhentian) jabatan lembaga kepresidenan yang sekaligus juga merupakan prasyarat konstitusional yang mengawali dan sebagai cikal bakal adanya pengisian jabatan lembaga kepresidenan melalui forum internal MPR. Dalam konteks ini, hukum tata negara Indonesia sangat mendasarkan pada demokrasi Pancasila, dengan kata lain demokrasi Pancasila betul-betul ditempatkan dan difungsikan sebagai asas dalam hukum tata negara Indonesia.

Ketentuan Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945 secara tersurat menggambarkan wewenang MPR dalam pengisian jabatan lembaga kepresidenan. Secara konstitusional harus diartikan bahwa pada dasarnya kesinambungan atau keberlanjutan lembaga kepresidenan harus tetap dijaga dan dijamin, tidak boleh terjadi stagnasi atau kekosongan jabatan. Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden

sampai habis masa jabatannya. Sementara itu, dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari.

Dalam keadaan ekstrim, suatu saat bukan tidak mungkin lembaga jabatan kepresidenan betul-betul kosong, yaitu apabila presiden dan wakil presiden dalam kurun waktu yang sama tidak dapat menjalankan atau melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, baik karena mangkat (meninggal dunia), berhenti, atau diberhentikan. Terkait dengan kemungkinan tersebut UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan pengaturan yang bersifat antisipatif, sejalan dengan teori tentang nilai konstitusi yang bersifat nominal. Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, maka konstitusi menentukan bahwa pelaksanaan tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan secara bersama-sama, untuk sementara waktu. Untuk kebutuhan yang permanen mengisi jabatan lembaga kepresidenan sampai dengan habis masa jabatannya dalam periode berjalan, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua

dalam pemilihan umum sebelumnya, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah terjadi kekosongan jabatan lembaga kepresidenan.

Pengisian Jabatan Lembaga Negara (*staatstorgenen, staatsambten*) merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara, sebab tanpa diisi dengan pejabat (*ambtsdrager*) fungsi-fungsi jabatan negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya. Jabatan Kepresidenan dalam UUD 1945 tidak boleh kosong walaupun dalam waktu yang sangat singkat karena presiden adalah penyelenggara pemerintahan. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan lembaga kepresidenan, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mempunyai peran yang sangat strategis dalam pengisian jabatan lembaga kepresidenan Republik Indonesia yang berbasis permusyawaratan dan perwakilan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan wujud dari demokrasi Pancasila.

Dengan demikian, baik mekanisme pemberhentian maupun pengisian jabatan lembaga kepresidenan menurut UUD NRI Tahun 1945, dalam alur dan jalur MPR dengan sangat kentara mencerminkan atau mewujudkan demokrasi Pancasila. Lembaga negara DPR dan MPR adalah badan atau lembaga perwakilan dan permusyawaratan rakyat yang utama (*the main state agencies*), sehingga dapat dikatakan proses yang terjadi dalam DPR dan MPR (khususnya terkait dengan pemberhentian dan pengisian jabatan lembaga kepresidenan), menunjukkan arti dari frasa “dalam permusyawaratan/perwakilan” sebagaimana tercantum dalam sila ke-4



Pancasila. Selain itu, secara tegas dihubungkan dengan makna dan rumusan serta inti demokrasi Pancasila, unsur penentu dalam pengambilan keputusan mensyaratkan “musyawarah mufakat atau dengan suara terbanyak (dengan adanya batasan quorum)”. Dalam hubungan ini, juga secara jelas dan tegas (*exit verbis*) Pasal 9 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat. Keberadaan MPR merupakan lembaga permusyawaratan dan/atau perwakilan yang dihasilkan melalui pemilihan umum. Dalam kaitan dengan pengisian jabatan lembaga kepresidenan, di sinilah pengambilan keputusan dilakukan, baik melalui musyawarah mufakat, maupun dengan suara terbanyak.

Sebagaimana secara teoretis, pemilihan umum adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.<sup>87</sup> Pemilihan umum merupakan syarat minimal bagi adanya demokrasi dan diselenggarakan dengan tujuan memilih wakil rakyat, wakil daerah, presiden untuk membentuk pemerintahan demokratis.<sup>88</sup> Pemilu untuk memilih anggota parlemen atau pemilu legislatif merupakan suatu mekanisme untuk memilih

---

<sup>87</sup> Ibnu Tricahyo, Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal, In Trans, Malang, 2009, hlm. 6,

<sup>88</sup> Soedarsono, Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Demokrasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 1

wakil-wakil rakyat sebagai perwujudan kedaulatan rakyat untuk mengendalikan dan mengawasi jalannya pemerintahan melalui sistem perwakilan.<sup>89</sup> Pemilu merupakan salah satu mekanisme demokrasi untuk menentukan pergantian pemerintahan dimana rakyat dapat terlibat dalam proses pemilihan wakil mereka di parlemen dan pemimpin nasional.<sup>90</sup>

Kedaulatan rakyat dijalankan oleh wakil rakyat yang duduk dalam parlemen dengan sistem perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Perwujudan konsep kedaulatan rakyat di dalam pelaksanaan Pemilu tidak lepas dari penerapan nilai-nilai Pancasila terkhusus Sila Keempat yakni “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Hakikat sila keempat berisi keharusan/tuntutan untuk bersesuaian dengan hakikat rakyat melalui permusyawaratan/perwakilan yang bijaksana dan berusaha untuk menjamin kepentingan dan kebahagiaan seluruh rakyat.

MPR berfungsi sebagai rumah atau tempat berkumpulnya para wakil rakyat yang akan mewakili rakyat dalam beberapa segmen dan wilayah. Lembaga ini merupakan corong aspirasi dan pengembalian amanat dan kehendak rakyat sehingga dalam menjalankan fungsi dan tugasnya tidak boleh bertolak belakang dengan aspirasi atau kehendak yang diwakilinya. Dalam

---

<sup>89</sup>Ristawati Rosa, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia Dalam Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensiil, Jurnal Konstitusi, 2(1): 2009, hlm. 14.

<sup>90</sup>A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani, Prenamedia Group, Jakarta, 2014, hlm. 22.

konsepsi ketatanegaraan umum, fungsi MPR sesungguhnya merupakan lembaga negara pengemban ranah kekuasaan legislatif, akan tetapi sering kali direduksi sebagai organ yang melaksanakan fungsi legislasi semata-mata. Ada anggapan bahwa fungsi legislasi hanya terkait dengan fungsi pembuatan undang-undang dalam pengertian yang sempit yang dipahami berdasarkan UUD 1945 pasca reformasi hanya DPR dan DPD saja. Bahkan ada yang memahaminya lebih sempit lagi, yaitu bahwa lembaga yang mempunyai kewenangan langsung di bidang pembuatan undang-undang hanya DPR, sedangkan DPD hanya berfungsi sebagai “*advisory council*” terhadap fungsi DPR.<sup>91</sup>

Pelembagaan fungsi perundang-undangan (*legislature*) lazimnya itulah yang disebut parlemen. Di berbagai negara ada yang melembagakannya dalam satu forum saja (*unicameral* atau *monocameral*), ada pula yang dua forum (*bicameral*). Bahkan ada pula negara-negara yang mempunyai struktur parlemen multi kameral atau terdiri atas lebih dari dua kamar atau lebih dari dua institusi.<sup>92</sup> Salah satunya adalah Indonesia yang mempunyai tiga institusi atau tiga forum parlemen sekaligus, yaitu DPR, DPD, dan MPR. DPR merupakan lembaga perwakilan politik (*political representation*), DPD merupakan perwakilan daerah (*regional representation*), sedangkan MPR

---

<sup>91</sup> Jimly Asshiddiqie, Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat, [www.jimly.com/makalah/namafile/40/Tri\\_kameralisme\\_DPD](http://www.jimly.com/makalah/namafile/40/Tri_kameralisme_DPD).

<sup>92</sup> Fatmawati, Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 25.

merupakan penjelmaan keseluruhan rakyat, baik dari segi politik maupun kedaerahan.<sup>93</sup>

Secara konstitusional 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. Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara. Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak. Lingkup kewenangan MPR meliputi: berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar. Sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk menetapkan undang-undang dasar, MPR memahami secara filosofis, historis, dan yuridis tentang latar belakang proses dan materi perubahan konstitusi.

Dalam perkembangan pengaturan terbaru,<sup>94</sup> ditegaskan bahwa MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara dengan memiliki kewenangan tertentu. Dalam kedudukannya sebagai lembaga negara, yang memiliki kewenangan sangat fundamental maka dalam upaya menciptakan suasana kondusif kehidupan ketatanegaraan diperlukan koordinasi dan konsultasi dengan lembaga negara lainnya.

---

<sup>93</sup> Jimli Asshidiqi, loc.cit

<sup>94</sup> Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPD, DPR, dan DPRD.

Koordinasi dan konsultasi juga diperlukan dalam rangka menciptakan *check and balances* dalam pelaksanaan wewenang dan tugas masing-masing lembaga negara maupun hubungan antar lembaga negara.

Dalam mengambil keputusan, MPR Republik Indonesia dilakukan dengan cara sidang MPR untuk menetapkan keputusan yang mutlak, baik dengan cara musyawarah dan dengan suara terbanyak (*voting*). MPR mengambil keputusan apabila: (1) dihadiri paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) anggota dari seluruh anggota MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945, (2) dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga per empat) dari jumlah anggota MPR yang hadir untuk memutuskan usul DPR tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan (3) dihadiri paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota MPR ditambah 1 (satu) orang anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota ditambah 1 anggota MPR yang hadir.

### **3. Pengejawantahan Demokrasi Pancasila dalam Konvensi Partai Politik**

Konvensi digunakan partai politik (parpol) untuk mencari pemimpin hingga bakal calon (balon) presiden di setiap menjelang pesta demokrasi. Konvensi harus diakui sebagai salah satu cara untuk membuka ruang bagi tokoh-tokoh publik yang memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk berpartisipasi dalam memperbaiki kehidupan berbangsa dan bernegara.

Apalagi saat ini, banyak tokoh-tokoh publik non-partisan yang sudah menyatakan keinginannya untuk menjadi calon pemimpin bangsa ini, namun tidak memiliki kendaraan politik. Dalam UUD Tahun 1945, secara jelas menyebutkan, capres-cawapres harus diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Peran sentral partai politik inilah yang menjadi kata kunci bagi konvensi partai politik. Sehingga pelaksanaan konvensi oleh partai politik harus didukung, bahkan didorong agar seluruh partai politik untuk menggelar konvensi seperti yang sudah dilaksanakan oleh Partai Golkar maupun Partai Demokrat.

Pada sisi lain, konvensi harus dijadikan salah satu alat untuk mendorong demokratisasi di internal partai politik. Bagaimanapun, harus diakui, kehidupan demokrasi di Indonesia pasca reformasi memang menunjukkan gejala anomali. Hal ini bisa dilihat dari gejala bahwa, ketika kondisi demokrasi di Indonesia secara keseluruhan menunjukkan kemajuan, justru situasi demokrasi politik di tingkat kepartaian malah tidak mengalami perkembangan yang berarti bahkan cenderung stagnan. Praktek kehidupan politik partai sehari-hari belum mencerminkan kemajuan demokrasi Indonesia secara keseluruhan. Bahkan masih banyak partai politik yang tidak bisa lepas dari ketokohan seseorang.

Mandeknya demokratisasi di tubuh partai ini pada akhirnya juga menjadi sebab partai politik belum bisa melepaskan diri jeratan praktek kolusi dan korupsi. Hal ini menyebabkan partai-partai politik tidak mampu

melahirkan ide dan gagasan yang bermutu yang mampu membawa Indonesia menjadi negara yang lebih maju.

Dalam implementasinya, konvensi yang dilaksanakan oleh Partai Golkar dan Partai Demokrat adalah salah satu inisiatif politik yang positif terutama untuk melakukan pematangan demokrasi di internal partai politik. Pada sisi yang lain, masyarakat tentu berharap konvensi ini mampu melahirkan tokoh potensial yang bisa menjadi harapan masyarakat untuk membawa bangsa ini lebih maju dan bersaing dengan negara-negara lain. Ada banyak model lainnya yang bisa dikembangkan yang pada prinsipnya mampu memajukan demokrasi di Indonesia dan ditubuh partai politik itu sendiri. Pada tahun 2004, Partai Golkar melaksanakan konvensi dengan melibatkan kader-kadernya mulai dari pengurus tingkat pusat hingga pengurus tingkat Kabupaten/Kota untuk menentukan pemenang konvensi. Beberapa tokoh Partai Golkar yang pada saat itu ikut dalam konvensi ini, seperti Jusuf Kalla, Prabowo Subianto, Surya Paloh, Wiranto, Aburizal Bakrie dan sang Ketua Umum, Akbar Tanjung. Hasilnya, meski Akbar Tanjung yang saat itu menjabat sebagai Ketua Umum Partai Golkar, nyatanya masih kalah dengan Wiranto yang saat itu menjadi pemenang konvensi Partai Golkar. Wiranto yang pada akhirnya di pasangkan dengan Solahuddin Wahid sebagai pasangan Capres-Cawapres yang diusung partai Golkar.

Kemudian, berbeda dengan partai golkar, konvensi partai demokrat melibatkan masyarakat luas melalui metode survei. Komite Konvensi Calon

Presiden Partai Demokrat mengumumkan hasil survei atas 11 peserta konvensi di kantor DPP Partai Demokrat pada tahun 2014. Hasilnya, Pada saat itu Menteri Badan Usaha Milik Negara Dahlan Iskan paling unggul dibandingkan peserta konvensi lainnya.<sup>95</sup>

Kemudian, pada pencalonan bakal calon presiden tahun 2014, partai Hanura yang merupakan partai yang lolos di dalam *parlementary threshold* yang mempunyai perwakilan kadernya di MPR dan DPR, berhak mengusulkan bakal calon presiden bersama-sama dengan partai politik lainnya untuk memenuhi batas ambang bakal calon presiden sebanyak 20%, sehingga partai Hanura yang dalam hal ini dipimpin oleh Jendral TNI (Purn.) Dr. H. Wiranto, SIP., SH., MH. selaku Ketua Umum pada saat itu, melalui mekanisme partai secara musyawarah dan mufakat di setiap tingkatan perwakilan pengurus tingkat kabupaten/kota, pengurus tingkat provinsi, hingga pengurus harian pimpinan pusat bermusyawarah secara nasional untuk memutuskan usulan bakal calon presiden 2014 yaitu Bapak Ir. Joko Widodo yang bukan berasal dari kader partai Hanura agar dapat diusung bersama-sama dengan partai yang berpandangan bahwa bakal calon presiden tersebut dipandang paling pantas dan tepat untuk memajukan pembangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>95</sup> Sabrina Asril, Ini Hasil Lengkap Survei Elektabilitas Peserta Konvensi Demokrat, <https://nasional.kompas.com/read/2014/05/16/1814165/Ini.Hasil.Lengkap.Survei.Elektabilitas.Peserta.Konvensi.Demokrat>.



Bahwa terkait dengan konvensi di dalam suatu partai politik adalah salah satu cara proses seseorang atau kader untuk dapat menjadi bakal calon presiden dan bilamana partai tersebut memenuhi *parlmenteriry threshold* dan *presidential threshold* maka sosok tersebut dapat diusung menjadi calon presiden yang sesuai dengan undang-undang dasar 1945 yaitu Pasal 6A Ayat (2) “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” dan Undang-Undang Pemilihan Umum Pasal 223 ayat (2) UU No. 7/2017 "Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud hanya dapat mencalonkan 1 (satu) Pasangan Calon sesuai dengan mekanisme internal Partai Politik dan/atau musyawarah Gabungan Partai Politik yang dilakukan secara demokratis dan terbuka" juga Undang-Undang Tentang Partai Politik yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Pasal 29 Ayat 1 yang menyatakan, Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi:

- 1) Anggota Partai Politik
- 2) Bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 3) Bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah
- 4) Bakal calon Presiden dan Wakil Presiden

Dan juga mengacu kepada AD/ART Partai Politik masing-masing dimana setiap partai politik mempunyai cara pandang serta mekanisme di

dalam menterjemahkan AD/ART untuk mengambil sebuah keputusan. Seperti halnya terkait dengan partai Golkar dan Partai Demokrat yang merupakan salah satu partai yang mengambil langkah konvensi sebagai upaya untuk mencari menyeleksi dan menetapkan bakal calon presiden melalui mekanisme keorganisasian yang tertera pada AD/ART tentang pasal pengambilan keputusan dalam sebuah partai politik melalui Rapat Pimpinan Nasional (Rapimnas), Rapat Kerja Nasional (Rakernas), dan Rapat Koordinasi Nasional (Rakornas). Dimana melalui tahapan mekanisme tersebut, konvensi untuk memilih bakal calon (balon) presiden dapat ditempuh.

Tetapi, di lain hal ada juga partai politik yang di dalam menentukan pilihannya terhadap seseorang yang dianggap pantas dan tepat sebagai bakal calon (balon) presiden yang akan didaftarkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) juga dapat melalui mekanisme tidak dengan konvensi tetapi melalui usulan dan pandangan dari pengurus seluruh tingkatan setiap daerah hingga pusat dan di putuskan melalui mekanisme pengambilan keputusan seperti tersebut di atas. Tetapi, ini biasanya cenderung mengusulkan calon yang berasal dari internal partai politik itu sendiri. Bilamana dirasakan ada tokoh yang dianggap paling berpeluang untuk memenangkan pilpres maka tidak menutup kemungkinan mencalonkan tokoh dari luar internal partai ataupun mencalonkan tokoh yang berasal dari partai politik serta tokoh lainnya sebagai bakal calon. Hal ini perwujudan dari nilai-nilai permusyawaratan-perwakilan serta Pasal 6A UUD 1945.

Bahwa partai politik ataupun gabungan partai politik yang berhak mengusung bakal calon presiden dan wakil presiden dalam pemilihan presiden langsung yang anggota/pengurus merangkap dan mempunyai perwakilan di DPR dan MPR. Maka hal ini merupakan hubungan yang kuat telah terjadinya prinsip-prinsip permusyawaratan-perwakilan di dalam konvensi partai politik dalam pengejawantahan prinsip permusyawaratan-perwakilan dalam konvensi partai politik.

#### **4. Pengejawantahan Demokrasi Pancasila dalam Sidang-Sidang Pleno Komisi Pemilihan Umum**

Komisi Pemilihan Umum di dalam melaksanakan tugasnya yang berdasarkan asas langsung umum bebas rahasia (luber) dan jujur adil (jurdil), khususnya dalam menyelenggarakan pemilihan presiden langsung, maka Komisi Pemilihan Umum juga mempunyai mekanisme dan tahapan yang dilalui rapat pleno di internal Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diikuti oleh para komisioner KPU serta dipimpin oleh Ketua KPU. Hal ini bertujuan agar dari setiap tahapan dapat melalui proses musyawarah dan mufakat untuk mengambil sebuah keputusan dari tahapan sosialisasi, penerimaan pendaftaran, proses verifikasi bakal calon, penetapan calon, dan pengumuman pemenang pemilihan presiden sampai penyerahan berita acara pemenang pemilihan presiden sebagai presiden dan wakil presiden terpilih. Hal ini sebelumnya juga dilalui dengan tahapan penentuan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap dalam pemilihan presiden langsung tersebut.

Seluruh rangkaian tersebut oleh Komisi Pemilihan Umum dilaksanakan melalui sidang-sidang pleno dari setiap tahapan untuk mendapatkan keputusan dan pengesahannya, dan di dalam sidang-sidang pleno tersebut tentunya para komisioner dapat menyampaikan pandangannya untuk mewujudkan keputusan yang bulat. Kemudian, di dalam tahapan tersebut, Komisi Pemilihan Umum juga melibatkan partai-partai politik peserta pemilu yang mencalonkan dan mengusung kandidatnya sebagai calon presiden dalam pemilihan presiden pada setiap tahapan rapat pleno tersebut.

Mengingat hal ini, maka penyelenggaraan pemilihan presiden langsung tentunya berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, fungsi dari KPU yaitu:

- a. Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal.
- b. Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu.
- c. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan.
- d. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu.
- e. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara.

- f. Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu.
- g. Mengumumkan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih dan membuat berita acaranya.
- h. Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan.
- i. Menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu.
- j. Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat.
- k. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Dalam hal tersebut di atas, peneliti melihat dan menemukan aspek selain pemilihan presiden langsung yang dipilih oleh rakyat *one-man one-vote* jangan hanya dilihat dari pada saat proses pemungutan suara pada hari pelaksanaannya saja. Tetapi, kita juga harus melihat pemilu itu secara utuh dari seluruh rangkaian tahapan tersebut di atas memberikan gambaran yang jelas bahwa setiap tahapan oleh KPU dalam pilpres juga mempunyai semangat musyawarah mufakat sehingga tetap terbangun dan tercipta nilai permusyawaratan-perwakilan dalam pemilihan presiden langsung yang merupakan perwujudan demokrasi Pancasila berdasarkan UUD NRI 1945.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

Setelah melakukan pembahasan dan uraian pada bab-bab di muka, dapat ditentukan beberapa kesimpulan dan diajukan saran-saran sebagai pembulat dan penutup dalam disertasi ini.

#### **A. Kesimpulan**

1. Sebagai asas Hukum Tata Negara Indonesia, demokrasi Pancasila merupakan sumber untuk menurunkan dan lahirnya kaidah-kaidah yang antara lain menentukan struktur atau tatanan kenegaraan, keberadaan berbagai lembaga negara, cara-cara pengisian jabatan-jabatan lembaga negara, dan menentukan tugas dan wewenangnya. Demokrasi Pancasila mempunyai makna demokrasi, baik dalam pengertian formil maupun dalam pengertian materiil. Makna demokrasi formil berarti berlaku sebagai ideologi atau falsafah bernegara, sedangkan makna demokrasi materiil, demokrasi Pancasila adalah demokrasi khusus (khas) bertipe atau bercorak Indonesia yang ditopang oleh potensi dan kemampuan rakyat Indonesia. Potensi dan kemampuan rakyat dan bangsa Indonesia merupakan kekayaan immateril meliputi unsur kekuatan asli (*local genuin*) dan unsur perkembangan sejarah. Demokrasi Pancasila merupakan sebuah konsep demokrasi atau model demokrasi yang diidealkan dalam menjalankan pemerintahan negara. Demokrasi Pancasila berada dalam

kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan dalam setiap momentum pergantian regim penyelenggara negara.

Rumusan demokrasi Pancasila berada dalam wadah sistem permusyawaratan-perwakilan. Hakikat rumusan demokrasi Pancasila adalah sistem atau mekanisme pengambilan keputusan-keputusan dalam kehidupan negara Indonesia yang berintikan unsur “musyawarah mufakat” dan “dengan suara terbanyak” yang didalamnya terkandung asas kolektivisme dan individualisme sejalan dengan paham negara integralistik dari Soepomo yang diilhami falsafah Hegel. Unsur inti dalam rumusan demokrasi Pancasila mempunyai landasan konstitusional yang sangat kuat, baik dalam UUD NRI Tahun 1945 (dengan beberapa pasal yang mengatur suara terbanyak) maupun dalam TAP MPR yang pernah berlaku. Merujuk pendapat Sri Soemantri, demokrasi Pancasila adalah suatu jenis demokrasi yang sebenarnya sudah dianut di Indonesia sejak ditetapkannya UUD 1945, yaitu demokrasi yang tidak dapat dipisahkan dari ideologi Pancasila. Sederhananya, demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Sesuai dengan kodrat demokrasi sebagai suatu konsep pemerintahan yang tidak tercapai sepenuhnya dan terus tumbuh menurut sifatnya sendiri, maka demokrasi Pancasila dalam konteks penyelenggaraan negara, bersifat fleksibel.

2. Dalam kerangka UUD NRI Tahun 1945 (setelah amandemen), secara hukum tata negara, pengisian jabatan lembaga kepresidenan menunjukkan pola dua jalur. Jalur pertama melalui mekanisme pemilihan secara

langsung oleh rakyat terhadap satu paket pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dipandang sebagai hanya satu-satunya cara menentukan Presiden dan Wakil Presiden, kemudian Pengertian pemilihan presiden langsung bukan semata-mata merujuk pada satu tahapan momentum pemungutan suara, melainkan harus dipahami bahwa dalam menentukan Presiden dan Wakil Presiden adalah suatu rangkaian tahapan-tahapan kegiatan secara komprehensif mulai dari pengusungan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih. Pengertian “pemilihan presiden langsung” merupakan bagian dari konsepsi pengisian jabatan lembaga kepresidenan menurut UUD NRI Tahun 1945. Jalur kedua adalah pengisian jabatan lembaga kepresidenan melalui sistem mekanisme dalam internal Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai forum lembaga permusyawaratan/perwakilan. Secara teori pola (model) mekanisme pengisian jabatan lembaga kepresidenan menurut konstitusi berselaras dengan teori umum pengisian pemangku jabatan kenegaraan (“pangreh”) dalam pandangan Maurice Duverger. Baik dalam jalur pertama (pemilihan langsung oleh rakyat), maupun dalam jalur kedua (pemilihan tidak langsung oleh MPR), pada hakikatnya pengambilan keputusan dilakukan dengan prinsip musyawarah mufakat dan dengan suara terbanyak sebagai inti dari demokrasi Pancasila. Dengan demikian, pengisian jabatan lembaga kepresidenan mencerminkan pengejawantahan demokrasi



Pancasila secara kuat dan nyata. Dalam perspektif teori konstitusi (negara berdasarkan atas hukum), pola pengisian jabatan lembaga kepresidenan di Indonesia, menerapkan teori nilai konstitusi normatif (sesuai konstruksi Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945) sekaligus menunjukkan teori nilai konstitusi nominal (sesuai konstruksi Pasal 7B dan Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945).

## **B. Saran-saran**

1. Demokrasi Pancasila adalah sebuah konsep dan paradigma yang melekat abadi dalam keberadaan negara Indonesia diterima oleh segala golongan dan tidak ada resistensi. Untuk menguatkan demokrasi Pancasila sebagai asas Hukum Tata Negara Indonesia dan supaya demokrasi Pancasila tidak hanya menjadi jargon belaka, perlu ada keinginan politik (*political will*) untuk meneguhkan makna dan rumusan demokrasi Pancasila. Konkritnya pada tingkat yang paling tinggi perlu melakukan perubahan atas UUD NRI Tahun 1945 dengan menambah dan menyisipkan makna dan rumusan demokrasi Pancasila dalam ketentuan Pasal 37 Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar guna kebutuhan praktik bernegara, MPR dapat mengeluarkan produk keputusan yang bersifat mengatur di luar materi muatan konstitusi, sebagai pedoman pelaksanaan demokrasi Pancasila.
2. Untuk mengembangkan sistem Hukum Tata Negara Indonesia, pengaturan pengisian jabatan lembaga kepresidenan perlu diintegrasikan antara mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat versi Pasal 6A dan mekanisme tidak langsung oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) versi Pasal

7B jo. Pasal 8, dalam suatu undang-undang. Untuk itu, Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat harus melakukan perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum dengan mencabut materi muatan pada bagian yang mengatur (*regelling*) pemilihan Presiden langsung, dan dipisahkan atau dikeluarkan dari materi muatan terkait dengan pemilu DPR, DPD, dan DPRD (legislatif). Selanjutnya pembentuk undang-undang membuat undang-undang tentang pengisian jabatan lembaga kepresidenan yang baru yang integratif dan komprehensif. Konstruksi dan susunan norma pada Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 harus diubah dengan cara menukar posisi ayat (2) menjadi ayat (1), karena pengisian jabatan lembaga kepresidenan secara langsung oleh rakyat dimulai dengan proses internal partai politik atau gabungan partai politik dalam mengusung atau mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus Sutono, *Pancasila Sebagai Filsafat Jalan Tengah Dalam Problem Individualitas Dan Sosialitas Manusia: Perspektif Antropologi Metafisik*, Pascasarjana UGM, 2017.
- Arief Rachman, *Produksi Dan Reproduksi Wacana Pancasila Pada Era Reformasi*, Kajian Budaya dan Media UGM, 2012
- Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011.
- Arbi Sanit, *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997.
- A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Prenamedia Group, Jakarta, 2014.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Edisi I, Cet. Ketiga. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Armanda Riyanto, dkk, *Politik Demokasi: Sketsa Filosofis-Fenomenologis*, Averroes Press, Malang, 2014.
- Ali Taher Parasong. Internalisasi Pancasila dalam Pembentukan peraturan Perundang-undangan di Indonesia. <http://fhumj.org> diunduh pada
- Ahmad Nasher, *Pancasila sebagai sistem Filsafat*. ahmadnasher.staff.gunadarma.ac.id.
- Achmad Fauzi, et.al., *Pancasila Ditinjau Dari Segi Sejarah, Segi Yuridis, Konstitusional, dan Segi Filosofis*, Unibraw, Malang, 1981.
- Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum, Suatu Himpunan Pemikiran*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2000.
- Abdul Latif. Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya mewujudkan Negara Hukum Demokrasi. Total Media, Jakarta. 2009.
- Amirmachmud. Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat. Dimuat dalam PRISMA No. 8. LP3ES, Jakarta.

- A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2006.
- Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science* (7th Edition). London: Prentice Hall International, Inc., 1996.
- Affan Gafar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Abu Nashr Muhammad Al-Iman, *Membongkar Dosa-dosa Pemilu*, Jakarta: Prisma Media, 2004.
- Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Penerbit Fokusmedia, Bandung, 2013.
- Anwar (ed. dan pen.), *Teori dan Hukum Konstitusi*, Malang: Intra Publishing, 2011.
- A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media, Malang, 2005.
- Arief Rachman, “produksi dan reproduksi wacana Pancasila pada era reformasi”, *Kajian Budaya dan Media*, UGM, 2012.
- Affan Gafar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2012.
- Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987.
- Cholisin; Soenarjati, M., *Konsep Dasar Pendidikan Pancasila*. Laboratorium PMPK<sub>n</sub> FPIPS IKIP Yogyakarta bekerjasama dengan Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989.
- C. S. T. Kansil, *Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945*, Pradnya Pramita, Jakarta, 1992.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*,. (Edisi Revisi), Bumi Aksara, Jakarta, 2011.

- Deliar Noer. *Pengantar ke Pemikiran Politik*. CV Rajawali, Jakarta. 1983. .
- David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta. 2004.
- Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993,
- Dudi Warsudin, 2013 *Optimalisasi KPU dalam peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemilu*, Jurnal Ilmu Hukum Litigasi. Vol.14 No.2
- Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1992.
- Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik*, Deepublish, Yogyakarta, 2016.
- Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.
- David Heldz. *Model of Democracy*. Diterjemahkan oleh Abdul Haris. Akbar Tandjung Institue, Jakarta. 2007.
- Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilihan Umum*, Perludem, Jakarta, 2007
- Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008.
- Eep Saefulloh Fatah, *Pemilu dan Demokratisasi: Evaluasi Terhadap Pemilu-pemilu Orde Baru*, dalam Seri Penerbitan Studi Politik: Evaluasi Pemilu Orde Baru, Mizan Pustaka & Laboratorium Ilmu Politik FISIP UI, Jakarta, 1997
- F. Sugeng Istanto, *Bahan Kuliah Politik Hukum*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2004.
- Franz Magnis Suseno, "50 Tahun Negara Hukum", dalam Imam Anshori Saleh & Jazim Hamidi, *Memerdekakan Indonesia Kembali, Perjalanan Bangsa dari Soekarno ke Megawati*, IRCiSoD, Jogjakarta, 2004.
- Hariyono, *Ideologi Pancasila Roh Progresif Nasionalisme Indonesia*, Intrans Publishing, Malang, 2014.
- Hariyono, *Ideologi Pancasila Roh Progresif Nasionalisme Indonesia*. Intrans Publishing, .Malang, 2014.

- I Dewa Gede Atmadja, *et all, Teori Konstitusi & Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2015
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, In Trans, Malang, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jilid II, Cetakan Kesatu, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, .2009.
- Jimly Ashiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta. 2006.
- Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Konstitusi Press, Jakarta, 2013.
- Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*. Konstitusi Press, Jakarta, 2013.
- Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press dan Citra Media, Yogyakarta, 2006.
- Jazim Hamidi dkk., *Teori Hukum Tata Negara: A Turning Point of The State*, Penerbit Salemba Humanika, Jakarta, 2012.
- Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Visimedia, Jakarta, 2009.
- Kuntowijoyo, *Pengantar Ilmu Sejarah*, Bentang Budaya, Yogyakarta, 1995.
- Khairul Fahmi, *Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, Jurnal Konstitusi, Volume 7 Nomor 3, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Kaelan. *Negara Kebangsaan Pancasila*. Paradigma. Yogyakarta, 2013.
- Kaelan dan Achmad Zubaidi, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*, Paradigma, Yogyakarta, 2007
- Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana, Jakarta, 2010.

- Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987
- Maurice Duverger, *Teori dan Praktek Tata Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1997
- Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Kelima, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Jakarta, 1983.
- Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung, 2010.
- Marwan Efendy, *Teori Hukum Dari Perspektif Kebijakan, Perbandingan, dan Harmonisasi Hukum Pidana*, Referensi, Jakarta, 2014.
- Miriam Budiardjo, *Dasar – dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Muh. Tahir Azhary, *Negara Hukum ; Suatu studi tentang prinsip-prinsipnya dilihat dari segi hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini*, Kencana, Jakarta, 2005.
- Moh. Mahfud M.D, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993.
- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta. 1999.
- Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Jakarta, 1983.
- Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung, 2010.
- M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 2007
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012.
- M. Subhan Hadi, *Hukum Kepailitan*, Prenada Media Group, Jakarta, 2008.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.

- Max Boboy, *DPR RI dalam Prespektif Sejarah dan Tatanegara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Moh. Mahfud MD. *Demokrasi dan Hukum di Negara Republik Indonesia*. Diklat Pelengkap Bahan Kuliah. Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. 1989.
- Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.
- Moh. Mahfud. MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontriversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Munir Fuandy, *konsep Negara demokrasi*, cet.1, Refika Aditama, Bandung 2010.
- Miriam Budiarto, *Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global*, Jurnal Ilmu Politik, No. 10, Jakarta, 1990,
- Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita*. Panji Masyarakat, Jakarta. 1960.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Usulan Komisi Konstitusi*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2004.
- M. Kusnardi dan H. Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Fh.UI dan CV.Sinar bakti, 1983.
- M. Subhan Hadi, *Hukum Kepailitan*, Prenada Media Group, Jakarta, 2008.
- Marzuki, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum Terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat Pada DPRD-DPRD Di Provinsi Sumatera Utara, Studi Konstitusional Peran DPRD Pada Era Reformasi Pasca Pemilu 1999*, Disertasi, Program Pasca Sarjana USU: Medan, 2007.
- Miriam Budiarto, *Demokrasi Di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.
- M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1980.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: P.T. Raja Grafindo Persada, 2011.
- Natabaya, H.A.S., *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.



- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara. Rajawali Pers*, Jakarta. 2010. Hlm. 208-70 Lihat Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*. Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi. 1965.
- Nurcholish Majid, *Indonesia Kita*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Pater Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Mulia, Jakarta, 2005.
- Pimpinan MPR RI dan Tim kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2012.
- Prihatmoko, *Pemilihan Kepala daerah Langsung*, Penerbit Pustaka, Yogyakarta, 2003.
- Peter Harris dan Ben Reilly, *Demokrasi dan Konflik Yang Mengakar : Sejumlah Pilihan Untuk Negosiator*, International IDEA, Jakarta: 2000.
- Rusli M. Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991.
- Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992
- Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995
- Soerjono Soekanto, *Pengertian Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2014.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- S. Suryontoro, *Dasar-dasar Pengertian Pancasila*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Suharso. "Quo Vadis Demokrasi Indonesia" dalam Mahfud MD (eds), *Wacana Politik, Hukum dan Demokrasi*, LkiS, Yogyakarta, 2000.
- Soehino, *Hukum Tata Negara: Perkembangan Pengaturan dan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia*, BPFY-Yogyakarta, Yogyakarta, 2010.
- Sanit, *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997.

- Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi. 1965.
- Saifullah Yusuf dan Fahrudin Salim, *Pergulatan Indonesia Membangun Demokrasi*, Pimpinan Pusat Gerakan Pemuda Ansor, Jakarta, 2000.
- Suwarno, P.J., *Pancasila Budaya Bangsa Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1993.
- Sri Soemantri Martosoewignjo, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2015, hlm. 3
- Slamet Sutrisno, *Pancasila Sebagai Ideologi Sebuah Bidang Ilmu atau Terbuka*. Yogyakarta: ANDI, 2006.
- S. Suryountoro, *Dasar-dasar Pengertian Pancasila*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2012.
- Teguh Prasetyo dan Arief Purnomisidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusamedia, Bandung, 2014
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.
- Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Refika Aditama, Bandung, 2015.
- Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2013.
- W. Winarno, *paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, cet.1, Bumi aksara, Jakarta, 2013.
- Gunawan Setiardi, *Hak-Hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*. Kanisius, Yogyakarta, 1993.

### **Makalah**

Dekrit Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 yang dimuat dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959, tertanggal 5 Juli 1959, diakui sebagai awal dijalankannya pemerintahan Orde Lama.

Ni'matul Huda, *Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Hukum, Vol 13 No. 1 Januari 2006.

Indri Djanarko, *Pancasila sebagai sistem Filsafat*.  
<http://indridjanarko.dosen.narotama.ac.id>.

Rowland Bismark Fernando Pasaribu. Pancasila sebagai sistem Filsafat. [staff.gunadarma.ac.id](http://staff.gunadarma.ac.id). diunduh pada

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia* <http://www.docudesk.com>  
. PDF Created with deskPDF PDF Writer – Trial,

Jimly Asshiddiqie, Gagasan Negara Hukum Indonesia  
<https://meilabalwell.wordpress.com/negara-hukum-konsep-dasar-dan-implementasinya> PDF Created with desk Writer

<http://NU.or.id/kolom/idealisme-H-Mahbub-Djunaidi.html>

“Critique of the Gotha Programme” (1875) dalam David McClellan, *The Thought of Karl Marx*. The MacMillan Press, London. 1980.

“RUU TAP MPR tahun 1998 tentang Demokrasi Pancasila”, pada konsideran menimbang, <http://www.mpr.go.id>.,

Ginang Kartasasita. “Karakteristik Struktur Masyarakat Indonesia Modern”. *Makalah* disampaikan pada sarasehan uji sahih atas pokok-pokok pikiran Golkar tentang GBHN 1998. Yogyakarta 27 Juni 1997.

Sunaryati Hartono. mencari makna nilai-nilai falsafah di dalam Pancasila sebagai weltanschauung bangsa dan negara republik Indonesia\* Disampaikan dalam Forum Dialog Nasional Bidang Hukum dan Non Hukum yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional . Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI pada tanggal 5-7 Oktober 2011 di Hotel Bidakara Jakarta.

Siti Hasanah. Penguatan Tradisi Musyawarah Mufakat dalam Sistem Kekuasaan Negara: Studi Tentang Lembaga MPR di Masa Kini dan yang akan datang. <https://publikasiilmiah.ums.ac.id>.

Fahrul Muzaqqi Fahrul. Musyawarah Mufakat: Gagasan dan Tradisi Genial Demokrasi Deliberatif di Indonesia Media Jurnal Politik Indonesia. Volume : 1 - No. 2 Terbit : 10-2012. .

Ketetapan MPRS RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum R.I. dan Tata Urutan Perundangan R.I. dan Skema Susunan Kekuasaan Di dalam Negara Republik Indonesia, Indonesia, Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2002, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Jakarta, 2002.

Soeprapto, “Implementasi Pancasila dari Masa ke Masa Pemerintahan Presiden Soekarno”, <http://www.pelita.or.id/baca.php?id=27970>,

Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Ibid., Pasal 1 ayat (3).

Harun Alrasid, Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 2007.

Ongki Setio Kuncono. Poisi Pancasila sebagai landasan Hukum Di Indonesia. <http://www.spojurnal.com/hukum>. diunduh pada

Sri Widayati. Arti Pancasila Sebagai Sumber Hukum. <http://www.gexcess.com>. Diunduh pada

Dani Pinasang. Falsafah Pancasila Sebagai Norma Dasar ((grundnorm) dalam rangka pengembangan sistem hukum nasional. Jurnal Unsrat Vol. XX/ No 3/ Apri –juni/2012. <http://repo.unsrat.ac.id>.

Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Kompas Gramedia, 2011.

Jimly Asshidiqqie, "Ideologi, Pancasila dan Konstitusi", [http://www.jimly.com/makalah/namafile/3/ideologi\\_pancasila\\_dan\\_konstitusi.doc](http://www.jimly.com/makalah/namafile/3/ideologi_pancasila_dan_konstitusi.doc) -,

Jimly Asshiddiqie. lembaga perwakilan dan permusyawaratan rakyat tingkat pusat. [www.jimly.com/makalah/namafile/40/Tri\\_kameralisme\\_DPD](http://www.jimly.com/makalah/namafile/40/Tri_kameralisme_DPD).

Fatmawati, "Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara", Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.

Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (Bpupki), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (Ppki), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1 Jan 1998

Syafi'I Maarif, *Islam dan Politik Di Indonesia Pada Masa Demokrasi Terpimpin*, Sunan Kalijaga Press, Yogyakarta, 1988.

Kusnardi, Moh. dan Ibrahim, Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Ketujuh. Jakarta: Sinar Bakti, 1988.

Ristawati, Rosa, "Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia Dalam Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensiil". Jurnal Konstitusi, 2(1): 2009.

Wulan Ayu W.P, Zandy, "Pemilihan Umum Sebagai Salah Satu Mekanisme Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Bagi Warga Negara". *Jurnal Konstitusi*, 2(1): 2009.

Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005.

### **Disertasi**

Soejadi "Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia", atau "Sumber Dan Segala Sumber Hukum Republik Indonesia", Ilmu Filsafat UGM, 1998

Ahmad Basarah, "Eksistensi Pancasila Sebagai Tolok Ukur Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Di Mahkamah Konstitusi", pascasarjana Universitas Diponegoro, 2016

Sunarto "Keadilan Distributif Pancasila dalam Tinjauan Filsafat Nilai", Ilmu Filsafat UGM, 2008

Sutardji Suyryp Putranto, *Etika Pancasila: Aktualisasinya dalam administrasi negara Indonesia*, Ilmu Filsafat UGM, 2008.

R. Nasution, *Hakikat Koperasi menurut Mohammad Hatta dalam Perspektif Filsafat Pancasila: Relevansinya bagi Peningkatan Kesejahteraan sosial di Indonesia*, Ilmu Filsafat UGM, 2012.

Sirajuddin Sailellah, *Pengawasan Hakim dalam Perspektif Filsafat Pancasila dan Implementasinya dalam lembaga Peradilan Indonesia*, Ilmu Filsafat UGM, 2012

Hastangka, *Penggunaan Istilah Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara Yang Terdiri Atas Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika*, Fakultas Filsafat UGM, 2018.

### **Jurnal Artikel**

Jimly Asshidiqqie, "Ideologi, Pancasila dan Konstitusi", [http://www.jimly.com/makalah/namafile/3/ideologi\\_pancasila\\_dan\\_konstitusi.doc](http://www.jimly.com/makalah/namafile/3/ideologi_pancasila_dan_konstitusi.doc) -, diunduh tanggal 12 Maret 2019.

"Pembentukan Peraturan dan UU Harus Mencerminkan Pancasila", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5b5eb4b18d28b/pembentukan-peraturan-dan-uu-harus-mencerminkan-pancasila>, diakses pada 12 Maret 2019

“Pembentukan Peraturan dan UU Harus Mencerminkan Pancasila”,  
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b5eb4b18d28b/pembentukan-peraturan-dan-uu-harus-mencerminkan-pancasila>, diakses pada 12 Maret 2019

Khairul Fahmi, Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif, Jurnal Konstitusi, Volume 7 Nomor 3, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Ketua Asosiasi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Indonesia.  
<https://meilabalwell.wordpress.com/negara-hukum-konsep-dasar-dan-implementasinya> Created with desk PDF.

Soetandyo Wignyosoebroto, Sebuah Pengantar ke arah Perbincangan tentang Pembinaan Penelitian Hukum dalam PJP II, *Makalah*, disampaikan dalam Seminar Akbar 50 Tahun Pembinaan Hukum Nasional dalam PJP II, Jakarta : BPHN, Departemen Kehakiman, 1995.

B. Arief Sidharta, “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”, dalam Jentera (Jurnal Hukum), “Rule of Law”, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004.

# DAFTAR RIWAYAT HIDUP

## I. Data Pribadi

Nama : Wishnu Dewanto  
Tempat / Tanggal lahir : Jakarta / 17 Oktober 1968  
Jenis Kelamin : Laki-laki  
Agama : Islam  
Alamat Rumah : Jl. Kebagusan Dalam I No. 3A  
Pasar Minggu, Jakarta Selatan  
No. Telepon : 0818777744  
Alamat Kantor : Jl. Kapuk Kamal No. 17  
Jakarta Utara  
: Jl. Peta Barat No. 8, Kalideres  
Jakarta Barat  
Status Perkawinan : Menikah  
Isteri : Hj. Rulia Aryanti, SE  
Anak : 1. Muhammad Ridho Dafiutomo  
2. Muhammad Daffa Radhia

## II. Pendidikan

- Sekolah Dasar Kris Menteng di Jakarta Pusat, tamat tahun 1981
- Sekolah Menengah Tingkat Pertama di SMP N 1 Jakarta Pusat, tamat tahun 1984
- Sekolah Lanjutan Atas di SMA Utama 3 Jakarta Pusat, tamat tahun 1987
- Fakultas Hukum (S.I) di Universitas Pancasila Jakarta, tamat tahun 1995 (Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis Kriminologis Terhadap Pemberantasan Minuman Keras)

- Program Pascasarjana Ilmu Hukum Tata Negara (S.2) di Universitas Tama Jagakarsa Jakarta, tamat tahun 2017 (Judul Tesis : Tinjauan Hukum Implementasi Sistem Demokrasi Pancasila Melalui Pemilihan Umum Langsung di Indonesia)
- Program Doktor Ilmu Hukum Tata Negara (S.3), tahun 2017 di Universitas Jayabaya, Jakarta (Candidate Doctor)

### **III. Pekerjaan**

- PT. BAJA MARGA Group (dari tahun 1998 s/d sekarang)
- PT. JIMAC PERKASA (dari tahun 2015 s/d sekarang)

### **IV. Organisasi Kemasyarakatan**

- Ketua Remaja Islam Masjid Cut Mutiah (RICMA), Menteng, Jakarta Pusat, tahun 1991 – 1998.
- Ketua Forum Komunikasi Pemuda Remaja Masjid DKI Jakarta, tahun 1993 – 1996.
- Ketua Forum Komunikasi Pemuda Remaja Masjid DKI Jakarta, tahun 1996 – 1999.
- Ketua Forum Dialog Kebangsaan Indonesia Menuju Negara Demokrasi Dengan Semangat Reformasi, Februari 1998.
- Direktur Nasional Pembinaan Pengembangan Ekonomi Koperasi, Badan Komunikasi Pemuda Remaja Masjid Indonesia (BKPRMI), tahun 2006 – 2008.
- Ketua Yayasan Mesjid Cut Mutiah, Menteng, Jakarta Pusat, tahun 2010 s/d sekarang.
- Ketua Dewan Pembina Dewan Pimpinan Nasional Gerakan Damai Nusantara (GARDAN), tahun 2017 s/d sekarang.
- Ketua Umum Pengurus Besar Masyarakat Cinta Masjid Indonesia (MCMI) Indonesia, tahun 2018 s/d sekarang.
- Ketua Dewan Pembina Yayasan Kreasi Unggul Satu Nusa Insan Mitra UKM, tahun 2020.

### **V. Organisasi Profesi**



- Wakil Bendahara Real Estate Indonesia (REI), tahun 2005 – 2008.
- Wakil Komite Tetap Kamar Dagang Industri Indonesia (KADIN), tahun 2010 – 2015.
- Ketua DPP Asosiasi Pengusaha Alat Berat Truk Rekondisi Indonesia (APERATI), tahun 2015 s/d sekarang.
- Anggota Badan Pertimbangan Organisasi Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), periode tahun 2017-2020.

## **VI. Organisasi Partai Politik**

- Sekretaris Badan Pemenangan Pemilihan Umum DPP Partai Hanura (BAPILU), tahun 2010 – 2013.
- Ketua Bidang Pemuda dan Olah Raga DPP Partai Hanura, tahun 2010 s/d 2015.
- Ketua Badan Saksi Nasional Pemilu DPP Partai Hanura, tahun 2013 s/d 2014.
- Ketua Tim Penggabungan Dan Koalisi 10 Partai Politik Non DPR RI Kepada Partai Hanura tahun 2014.
- Tim Kampanye Nasional Jokowi-Jusuf Kalla Pilpres 2014 Bidang Penggalangan Relawan Generasi Muda.
- Ketua Bidang Organisasi DPP Partai Hanura, tahun 2015 s/d 2016.
- Ketua Steering Committee Musyawarah Nasional Luar Biasa (Munaslub) Partai Hanura, tahun 2016.
- Ketua Umum Pengurus Pusat Pemuda Hanura, tahun 2008 s/d 2018
- Wakil Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat Partai Hanura, tahun 2016 s/d 2018.

## **VII. Karya Ilmiah**

- Menulis Buku dengan judul “Pemuda dan Generasi Pemenang”, sebagai inspirasi dan solusi di tengah Misorientasi Generasi Muda, Jakarta 2008.
- Journal : Authorities Of The Press Release On The Implementation of Press Freedom In Providing Legal Protection For Journalist, in International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom 2018, Law Development in Globalization Era, Sebelas Maret University, Surakarta Indonesia, October 2018.

## **VIII. Undangan / Delegasi Internasional :**

- Ketua Delegasi Kunjungan untuk Sekolah Politik ke Negara Republik Rakyat Tiongkok, atas undangan Pemerintah Republik Rakyat Tiongkok, di Beijing, Guangzhou, Xiamen, Fujian, tahun 2015.
- Invitation from Embassy of Indonesia in Kyiv to visit Ukraine, Georgia, Armenia, for cultural visit, 25-27 March 2018.

#### **IX. Lokakarya / Seminar / Sebagai Narasumber**

- Lokakarya Nasional TKI di Luar Negri, Undang-Undang No. 39 tahun 2004, tahun 2011, Pendidikan dan Pelatihan Penyelesaian Perkara Perselisihan Hasil Pemilu Legislatif 2014, penyelenggara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, tahun 2014.
- Narasumber pada Seminar “ Peran Pemuda dalam Membangun Karakter Bangsa”, DPP Banteng Muda Indonesia, Organisasi Kepemudaan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Menteng, Jakarta Pusat, tahun 2016.
- Narasumber pada Seminar Strategi Komunikasi dalam meningkatkan Elektabilitas dan Popularitas dalam Pemilu Legislatif 2018, penyelenggara Universitas Nasional, Jakarta, tahun 2018.
- International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom 2018, Law Development in Globalization Era, Sebelas Maret University, Surakarta Indonesia, October 2018.
- Dinamika Hukum di Tahun Politik, Seminar Nasional Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jayabaya, tahun 2018.
- Narasumber dan Deklarator, Silaturahmi Nasional Pengurus Masjid se Indonesia, dalam Deklarasi Masyarakat Cinta Masjid Indonesia (MCMI), bersama Bapak Ir.H.Budi Karya Sumadi, Menteri Perhubungan RI, Hotel Sofyan Syariah, Menteng, Jakarta, 21 Desember 2018.
- Narasumber pada Orientasi Nasional dan Pembekalan 1.000 (seribu) Khotib, dalam Memperkuat Hubungan Ulama dan Umaroh, bersama Bapak Jenderal (Purn) TNI Wiranto, Menkopolkam RI, dan Bapak Ir.H.Budi Karya Sumadi, Menteri Perhubungan RI, Gedung Half Patiunus, Jakarta, 06 Februari 2019.
- Narasumber Seminar Politik dan Kebangsaan, Keluarga Besar Alumni Universitas Pancasila, bersama Bapak Jenderal (Purn) TNI Agum Gumelar, anggota Wantimpres RI, dan Bapak Ali Mochtar Ngabalin, tenaga ahli utama Kepala Staff Kepresidenan, Jl.Widya Chandra, Jakarta, 26 April 2019.

- Narasumber Seminar dengan topik “Membangun Tata Kelola Masjid Dalam Mewujudkan Bela Negara” yang diselenggarakan oleh Kapuslitbang Kementerian Agama RI, Hotel Aryaduta Jakarta, 26 September 2019.
- Narasumber Seminar dengan topik “Peningkatan Sinergisitas Kebijakan Pemantapan Wawasan Kebangsaan Dalam Rangka Memperkokoh Persatuan Dan Kesatuan Bangsa” yang diselenggarakan Kementerian Polhukam RI, Hotel Aryaduta Jakarta, 04 Oktober 2019.

Demikianlah daftar riwayat hidup ini dibuat dengan sebenarnya.

Jakarta, 14 Februari 2021

**Wishnu Dewanto**