

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara merupakan istilah yang diterjemahkan dari istilah bahasa asing yaitu *State* (Inggris), *Staat* (Belanda dan Jerman), atau *Etat* (Perancis). Secara terminologi, negara diartikan “sebagai organisasi tertinggi di antara satu kelompok masyarakat yang memiliki cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam suatu kawasan, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.”¹ Definisi ini mengandung nilai-nilai konstitutif yang biasanya dimiliki oleh suatu negara berdaulat yaitu masyarakat (rakyat), wilayah dan pemerintahan yang berdaulat. Ketiga faktor tersebut harus didukung oleh faktor lain yaitu pengakuan internasional.

Dalam merealisasikan dan meningkatkan harkat dan martabatnya tidak mungkin manusia dapat memenuhinya sendiri. Oleh karena itu, manusia senantiasa membutuhkan manusia lain dalam hidupnya. Dalam pemahaman inilah manusia membentuk suatu persekutuan hidup mulai dari keluarga, masyarakat, sampai yang disebut negara. Negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang mana dalam organisasi tersebut terdapat adanya unsur wilayah, rakyat, dan pemerintah.

Salah satu unsur terpenting dalam negara adalah rakyat. Tanpa adanya rakyat tidak mungkin berdiri sebuah negara. Dalam kaitan ini Thomas Hobbes mengatakan “bahwa adanya negara diperlukan karena negara merupakan tempat

¹A Ubaedillah & Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education)*, Kencana, Jakarta, 2012, halaman 120.

berlindung bagi individu, kelompok, dan masyarakat.”² Kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi, khususnya kekuasaan negara, harus dikaji dari mana kekuasaan tertinggi tersebut berasal. Dengan kata lain, dari manakah legitimasi kekuasaan negara yang ada saat ini berasal. Sebab, bila hal ini tidak dapat dijelaskan maka kita akan mengatakan bahwa kekuasaan negara hanya dapat diperoleh melalui adanya aparatur negara yang mampu memberikan kekuasaan yang bersifat memaksa kepada rakyat. Untuk menjelaskan hal tersebut, para ahli mengajukan tesis tentang asal-usul kedaulatan. Penjelasan ini disebut dengan doktrin, ajaran, atau teori kedaulatan. Sepanjang sejarah, terdapat berbagai jenis doktrin kedaulatan yang dikenal luas, yaitu doktrin kedaulatan tuhan, doktrin kedaulatan raja, doktrin kedaulatan negara, doktrin kedaulatan hukum, dan doktrin tentang kedaulatan rakyat. Adapun menurut Munir Fuady “kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi, absolut, dan tidak ada yang dapat menyamainya.”³

Menurut doktrin/ajaran “kedaulatan rakyat,”⁴ bahwa kehendak rakyat adalah satu-satunya sumber kekuasaan pemerintah. Dengan demikian, legitimasi kekuasaan negara berasal dari rakyat. Hendaknya seluruh aspek pengelolaannya melibatkan partisipasi rakyat atau setidaknya tidak merugikan kepentingan dan menciderai hati nurani rakyat serta nilai-nilai keadilan di dalam masyarakat.

²Thomas Hobbes dalam Thomas Tokan Pureklolon, *Negara Hukum Dalam Pemikiran Politik*, PT Kanisius, Jogjakarta, 2020, halaman 26.

³Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Kencana, Jakarta, 2013, halaman 64.

⁴Tokoh-tokoh pencetus teori kedaulatan rakyat seperti John Locke, Montesque, dan Jean Jacque Rousseau. Menurut Jean Jacque Rousseau teori kedaulatan rakyat dijalankan dengan kontrak sosial, di mana orang menyerahkan kebebasan hak serta wewenangnya (*natural liberty*) kepada rakyat seluruhnya (negara) sehingga suasana kehidupan alamiah berubah menjadi suasana kehidupan bernegara, dan *natural liberty* berubah menjadi *civil liberty*. Lihat dalam Mohammad Yuhdi, “Pergeseran Konsep Kedaulatan Rakyat Pasca Perubahan UUD 1945”, *Maksigama Jurnal Hukum* XIX No. 1, Mei 2016, halaman 27.

Oleh karena itu, konsekuensi dari doktrin kedaulatan rakyat adalah rakyat mempunyai peranan sentral dalam menyelenggarakan kehidupan bernegara. Untuk itu, seluruh aspek penyelenggaraan negara harus didasarkan kepada kehendak rakyat. Dengan demikian, dasar pembenaran atau pengertian kekuasaan pemerintah adalah kemauan dan persetujuan rakyat. Artinya, pemerintah mendapatkan kewenangan dari rakyat untuk menjalankan atau menyelenggarakan negara. Wujud nyata dari kedaulatan rakyat tersebut dalam sebuah negara adalah adanya konsep negara “demokrasi”⁵. Demokrasi merupakan istilah yang banyak dibicarakan di seluruh dunia, khususnya di negara-negara yang masyarakatnya sedang bergejolak dan mendambakan suatu pemerintahan yang benar-benar mencerminkan kehendak rakyat.

Topo Santoso dan Ida Budhiarti mengatakan “demokrasi merupakan istilah yang paling sering terdengar di berbagai belahan bumi, khususnya di negara-negara yang masyarakatnya sedang bergejolak mendambakan suatu pemerintahan yang benar-benar mencerminkan kehendak rakyatnya.”⁶ Dalam negara demokrasi segala keputusan atau paradigma dalam penyelenggaraan negara harus melibatkan sebanyak-banyaknya partisipasi rakyat. Artinya, partisipasi rakyat sangat diperlukan dalam sebuah negara demokrasi agar dapat diketahui apa yang menjadi

⁵ Secara terminologi demokrasi berasal dari istilah Yunani Klasik pada abad ke-5 SM yang terdiri atas dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintahan (*rule*) atau kekuasaan (*strength*). Jadi, demokrasi dapat dipahami sebagai sebuah pemerintahan yang dijalankan dengan dilandasi kedaulatan rakyat sebagai puncak kekuasaan tertinggi, atau yang biasa kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Lihat dalam Zalfa Hania Alya, “Kebebasan Berekspresi di Negara Demokrasi Kaitannya Dengan Teori Kedaulatan Rakyat”, *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* I No. 2, Februari 2022, halaman 230.

⁶ Topo Santoso dan Ida Budhiarti, *Pemilu di Indonesia (kelembagaan, pelaksanaan, dan pengawasan)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, halaman 4.

kehendak rakyat terhadap jalannya negara. Dalam kaitan dengan ini Kaelan mengatakan :

Demokrasi mempunyai arti yang penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi itu selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidaklah selalu sama.⁷

Penerapan demokrasi dalam sebuah negara dapat diwujudkan ke dalam berbagai aspek penyelenggaraan negara seperti pembuatan kebijakan publik, peraturan perundang-undangan, keputusan tata usaha negara, penegakkan hukum, perlindungan hak asasi manusia, kebebasan pers, kebebasan berpendapat, pemilihan umum, dsb. Adapun, dalam penyelenggaraan berbagai aspek penyelenggaraan negara tersebut harus melibatkan rakyat agar kebijakan yang dilahirkan bersifat partisipatif dan sesuai dengan kondisi sosial serta kehendak rakyat dan *philosophische grondslag*. Karena kebijakan yang baik adalah kebijakan yang dekat dengan kebutuhan rakyat dan sejalan dengan *philosophische grondslag*.

Yang dimaksud dengan *philosophische grondslag* yaitu fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya jiwa, hasrat yang sedalam-dalamnya yang dimiliki suatu negara, karena bagi suatu negara hal tersebut merupakan sumber nilai atau “*core value*”⁸ yang memberikan petunjuk moral dalam penyelenggaraan negara. Hal ini memberikan konsekuensi segala aspek penyelenggaraan suatu negara tidak boleh bertentangan dengan pandangan hidup, ideologi dan dasar filsafat negara

⁷ Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila*, Paradigma, Jogjakarta, 2018, halaman 343.

⁸ Bagi bangsa Indonesia *core value* terdapat dalam Pancasila yang digali dan lahir sebagai hasil konsensus antara para pejuang kemerdekaan bangsa Indonesia dan disetujui untuk menjadi dasar negara Republik Indonesia. Lihat dalam Soenarto Soedarno, *Menelusuri Kembali Demokrasi Pancasila*, PT Citra Kharisma Bunda, Jakarta, 2009, halaman 8.

sebagai landasan filosofisnya. Inilah yang dikatakan oleh Muhaddam Labolo dan Teguh Ilham bahwa “sebagai kaidah yang fundamental yang berarti setiap warga negara Indonesia, siapapun itu tanpa terkecuali harus tunduk, patuh dan taat terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.”⁹

Untuk memastikan agar demokrasi tersebut berjalan dengan baik dan teratur maka harus memiliki mekanisme yang terukur secara hukum (yuridis). Untuk itu, demokrasi dalam sebuah negara harus diimbangi dengan nomokrasi (kedaulatan hukum). Dua hal ini berhubungan erat dan saling membutuhkan, demokrasi tanpa nomokrasi akan liar, sedangkan nomokrasi tanpa demokrasi akan otoriter. Inilah yang dikatakan oleh Thomas Tokan Pureklolon “bahwa pelaksanaan demokrasi tanpa didasari dengan penegakan hukum akan berakibat anarkis, demikian juga halnya hukum tanpa sistem konstitusi yang demokratis hanya akan menjadi hukum yang elitis dan represif.”¹⁰ Sejalan dengan itu menurut Ridwan HR “demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.”¹¹ Oleh karena itu, penyelenggaraan kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam sebuah negara harus diatur melalui aturan-aturan hukum.

Bagi negara Indonesia, landasan filosofis dalam kehidupan berupa pandangan hidup, ideologi, dan dasar filsafat negara terdapat di dalam “Pancasila”.¹² Pancasila berintikan nilai-nilai dan karakteristik serta kepribadian

⁹ Muhaddam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, halaman 34.

¹⁰ Thomas Tokan Pureklolon, *op.cit.*, halaman 31.

¹¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, halaman 8.

¹² Pancasila dapat dikatakan sebagai sebuah sistem filsafat karena telah memenuhi persyaratan untuk dapat disebut sebagai sistem filsafat yang mencakup beberapa hal yaitu (1) adanya kesatuan dari kelima sila dari Pancasila yang tidak dapat dipisahkan karenanya merupakan satu kesatuan yang bulat dan utuh; (2) adanya keteraturan secara sistematis-hierarkis karena merupakan

yang mencerminkan bangsa Indonesia yang sudah dikristalisasikan oleh para pendiri negara. Untuk itu Pancasila memberikan ciri khas bagi di Indonesia yang membedakan dengan bangsa lainnya. Menurut Ngadino Surip “Pancasila memiliki ciri khas yang berbeda dengan sistem-sistem filsafat lain yang ada di dunia seperti materialisme, idealisme, rasionalisme, liberalisme, komunisme dan lain sebagainya.”¹³

Satrio Wahono mengatakan “kekhasan nilai yang terkandung dalam Pancasila berkembang dalam budaya dan peradaban Indonesia, terutama sebagai jiwa dan asas kerohanian bangsa dalam perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia.”¹⁴ Dalam kaitan ini Amran Suadi mengatakan “Pancasila dapat diartikan sebagai hasil pemikiran yang sedalam-dalamnya dari bangsa Indonesia yang dianggap, dipercaya, dan diyakini sebagai sesuatu (kenyataan, norma-norma dan nilai-nilai) yang paling benar, paling adil, paling bijaksana, paling baik dan paling sesuai bagi bangsa Indonesia.”¹⁵ Oleh karena itulah, Pancasila menjelma menjadi dasar negara Indonesia.

Pancasila sebagai dasar negara memiliki konsekuensi yaitu semua aturan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis harus bersumber kepada nilai-nilai

rangkaian urutan yang bertingkat hal ini secara tegas disebutkan dalam pembukaan UUD 1945; (3) adanya keterkaitan dan ketergantungan antara sila-sila dari Pancasila; (4) adanya kerjasama yang bersifat mutlak dalam hubungan Pancasila sebagai dasar falsafah negara; (5) adanya tujuan bersama yang terdapat di dalam Pancasila yaitu dengan mewujudkan tujuan nasional seperti tertuang di dalam pembukaan UUD 1945. Lihat dalam Ali Amran, *Pendidikan Pancasila di Perguruan Tinggi*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2017, halaman 154.

¹³ Ngadino Surip (*et al*), *Pancasila Dalam Makna dan Aktualisasi*, CV Andi Offset, Yogyakarta, 2015, halaman 92.

¹⁴ Satrio Wahono (*et al*), *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*, Akademika, Jakarta, 2017, halaman 116.

¹⁵ Amran Suadi, *Filsafat Hukum : Refleksi Filsafat Pancasila, Hak Asasi Manusia, dan Etika*, Prenada Media Group, Jakarta, 2019, halaman 273.

Pancasila. Sehubungan dengan ini Kaelan mengatakan “asal mula negara sebagai dasar negara Republik Indonesia, adalah digali dari unsur-unsur yang berupa nilai-nilai yang terdapat pada bangsa Indonesia sendiri yang berupa pandangan hidup dan kepribadian bangsa Indonesia.”¹⁶

Sebagai dasar negara berarti Pancasila berisikan suatu kesatuan sistem filsafat tidak hanya kesatuan yang menyangkut sila-silanya saja melainkan juga meliputi hakikat dasar dari sila-sila Pancasila atau secara filosofis merupakan dasar ontologis sila-sila Pancasila. Pancasila yang terdiri atas lima sila setiap sila bukanlah merupakan asas yang berdiri sendiri atas lima sila melainkan memiliki satu kesatuan dasar ontologis. Dalam kaitan ini menurut Kaelan “Sila-sila Pancasila adalah merupakan suatu kesatuan yang bertingkat (hirarkis) dan berbentuk piramidal.”¹⁷ Hal ini berarti bahwa sila-sila yang di muka melandasi dan menjiwai sila-sila berikutnya, Adapun sila-sila Pancasila merupakan suatu kesatuan yang tidak bisa dipisah-pisahkan.

Dalam perjalanannya, kedudukan Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara Indonesia mengalami pasang surut baik dalam tataran konsep maupun pelaksanaan. Setelah runtuhnya rezim Orde Baru Pancasila seolah-olah ikut tenggelam dalam pusaran sejarah yang tidak lagi relevan untuk diikutsertakan dalam dialektika reformasi. Pancasila semakin jarang diucapkan, dikutip, dan dibicarakan baik dalam konteks ketatanegaraan, kebangsaan, maupun kemasyarakatan.

¹⁶ Kaelan, *Negara Kebangsaan ...*, *op. cit.*, halaman 40.

¹⁷ Kaelan, *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Paradigma, Jogjakarta, 2009, halaman 180.

Masyarakat seolah-olah malu untuk membicarakan Pancasila yang mana pada rezim Orde Baru Pancasila lantang diteriakkan namun ternyata rezim tersebut dipenuhi dengan perilaku koruptif. Bahkan, sebagian masyarakat bangsa Indonesia hampir melupakan esensi bangsa Indonesia ini adalah Pancasila yang mana semakin terpinggirkannya Pancasila dari kontestasi serta dinamika kehidupan bangsa. Oleh karena itu, saat ini sebagai ideologi dan dasar negara Pancasila nyaris kehilangan nilai instrumental dan nilai praktisnya, seolah hanya menyisakan nilai dasarnya saja (yang bersifat abstrak). Padahal, suatu bangsa dan negara dapat memulai membangun diri dengan penguatan fondasi serta pilar-pilarnya, dengan demikian maka berdirilah bangsa dan negara tersebut. Fondasi dan pilar-pilar kehidupan berbangsa dan bernegara memiliki esensi yaitu nilai dasar kehidupan yang kemudian membentuk sistem nilai kehidupan yang diyakini kebenarannya, menggambarkan realitas objektif, memberi karakter serta dijadikan prinsip, dan pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Masalah demokrasi selalu menjadi perbincangan yang menarik di Indonesia. Ada beberapa model demokrasi yang pernah diterapkan di Indonesia yaitu “demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, dan demokrasi di era reformasi.”¹⁸ Dalam konteks inilah dalam perjalanan bangsa Indonesia setiap

¹⁸ Dalam sejarah Indonesia kita sering mendengar bermacam-macam demokrasi, antara lain demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat dan sebagainya. Semua konsep ini menggunakan istilah demokrasi yang menurut asal katanya berarti “rakyat berkuasa” atau *government or rule by the people*. Lihat dalam Topo Santoso dan Ida Budhiarti, *op. cit*, halaman 4. Demokrasi Pancasila ditandai oleh tiga prasyarat yaitu: (1) Kompetisi di dalam memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan; (2) Partisipasi masyarakat; (3) Adanya jaminan hak-hak sipil dan politik. Tiga prasyarat ini dapat terwujud salah satunya dengan Pemilu. Lihat dalam Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana, Jakarta, 2010, halaman 83.

pemerintah yang berkuasa selalu mengklaim pemerintahannya sebagai pemerintahan yang demokratis. Pada era Soekarno dikenal istilah demokrasi parlementer yang bercorak liberal dan demokrasi terpimpin yang semula dimaksudkan “dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”,¹⁹ namun dalam pelaksanaannya telah bergeser menjadi dipimpin oleh presiden/pemimpin besar revolusi dengan wewenang melebihi yang ditentukan oleh konstitusi.

Era berikutnya, yaitu era Orde Baru kita mengenal sebutan demokrasi Pancasila. Dengan sebutan ini seolah-olah hanya demokrasi Orde Baru saja yang benar-benar berjiwa Pancasila, sementara demokrasi sebelumnya tidak. Meskipun semula demokrasi Pancasila itu dimaksudkan sebagai koreksi atas sistem sebelumnya namun dalam kenyataannya banyak juga terjadi penyimpangan baik dalam retorika maupun praktik. Barulah di era reformasi pasca runtuhnya era Orde Baru demokrasi berjalan relatif lebih baik, dalam arti hak-hak sosial masyarakat dapat dijalankan secara luas walaupun belum seperti yang diharapkan karena masih terdapat kekurangan-kekurangan.

Istilah “demokrasi”²⁰ itu sendiri tidak dijelaskan secara eksplisit dalam pembukaan ataupun isi dari Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Namun,

¹⁹ Era demokrasi terpimpin dimulai sejak keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan berlangsung hingga akhir kekuasaan Soekarno. Oleh Soekarno dan pendukungnya, demokrasi terpimpin ini disebut sebagai “demokrasi yang berkepribadian Indonesia” sebagai lawan dari demokrasi parlementer atau disebut juga demokrasi liberal yang menurut Soekarno tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Lihat dalam Topo Santoso dan Ida Budhiarti, *op. cit.*, halaman 11.

²⁰ Demokrasi bagi bangsa Indonesia adalah bukan hal baru, dalam sejarah perjuangan kemerdekaan salah seorang tokoh, yakni H.O.S Tjokroaminoto mendesak agar Pemerintah Hindia Belanda membentuk parlemen yang anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat. Lihat dalam Cosma Batubara, *Menelusuri Kembali Demokrasi Pancasila*, PT Citra Kharisma Bunda, 2009, halaman 73.

UUD 1945 menyebutkan tentang kedaulatan rakyat yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan “kedaulatan ada di tangan rakyat dan dijalankan menurut UUD”. Namun, jika ditarik lebih tinggi esensi demokrasi Indonesia terdapat dalam sila ke empat Pancasila yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” yaitu demokrasi yang diliputi semangat kekeluargaan dengan musyawarah mufakat dalam mengambil suatu keputusan.

Sila ke empat ini dapat dipahami bahwa Pancasila sebagai ideologi negara mengandung nilai demokrasi yang disebut demokrasi Pancasila yang memiliki kekhasan yang berbeda dengan demokrasi-demokrasi lainnya di dunia. Demokrasi Pancasila tidak seperti demokrasi liberal yang menjunjung tinggi kebebasan dan perlindungan hak asasi manusia secara individu. Namun demokrasi Pancasila tidak juga seperti demokrasi di negara sosialis komunis yang sangat membatasi aktivitas warga negaranya atau membatasi hak asasi individu dengan alasan untuk kepentingan umum.

Kekhasan dari demokrasi Pancasila itu karena ia merupakan hasil proses dialektika melalui cara eklektisasi yaitu menggabungkan unsur positif dari ideologi liberal yaitu perlindungan hak asasi manusia secara individu dan unsur positif dari ideologi komunis yaitu perlindungan hak asasi manusia secara kolektif serta ditambah dengan sifat-sifat atau karakteristik asli bangsa Indonesia, jadilah ideologi Pancasila yang memiliki sifat karakteristik tersendiri yang berbeda dengan ideologi-ideologi lainnya di dunia. Sehubungan dengan ini, menurut Rizaldi Nazaruddin :

Kerakyatan di sila keempat Pancasila tidak boleh diartikan sama dengan demokrasi liberal, karena kerakyatan dalam Pancasila berprinsip pada

musyawarah untuk mufakat tanpa diperkenankan melakukan pemungutan suara, karena dapat menimbulkan hak *veto* atau diktator minoritas, musyawarah mufakat adalah ciri demokrasi Indonesia.²¹

Demokrasi Pancasila pada dasarnya demokrasi sebagaimana yang telah dipraktikkan oleh bangsa Indonesia sejak dahulu kala dan masih dijumpai sekarang dalam praktik kehidupan masyarakat-masyarakat hukum adat seperti desa, kuria, marga, nagari dan wanua. Walaupun telah mulai rusak sebagai akibat penjajahan dan kebudayaan barat yang masuk ke Indonesia yang memiliki sifat yang berbeda dari demokrasi Pancasila. Dalam kaitan ini menurut Hazairin :

demokrasi Pancasila sebagai peningkatan demokrasi adat diterapkan kepada praktik dalam lingkungan yang lebih tinggi dan lebih luas sesuai suasana dan aspirasi rakyat dalam menghadapi perkembangan zaman membawa perubahan-perubahan cepat dalam dunia baru abad ke 20 ini, maka sistem demokrasi adat itu memerlukan beberapa pembaharuan pula sehingga timbulah di atas persada demokrasi adat itu sistem demokrasi Pancasila.²²

Demokrasi Pancasila adalah suatu demokrasi yang berbeda dengan demokrasi barat. Menurut Hazairin :

ciri-ciri pokok perbedaan antara demokrasi barat dan demokrasi Indonesia adalah demokrasi barat memberikan kekuasaan kepada si kuat dan si kaya sehingga perbedaan antara yang berkuasa dan yang dikuasai tampak berupa pecahnya persatuan hidup dalam masyarakat menjadi hidup berpartai-partai dan pertandingan adu tenaga antara partai-partai itu. Sedangkan demokrasi Pancasila bertujuan memelihara kesatuan masyarakat, anti hidup berpartai-partai, pro hidup rukun dan damai, berpendirian sama tinggi sama rendah, sama ke hulu sama ke hilir, serasa semalu sepenanggungan, serugi selana, yang tua dihormati, yang kecil disayangi, hidup tenggang-menenggang, hormat menghormati, bukan tunggang-menunggang, tekan-menekan, tetapi tolong-menolong dan bergotong-royong.²³

Sejalan dengan itu, Hatta dalam pandangannya mengatakan :

²¹ Rizaldi Nazaruddin, "Kedudukan, Konsep dan Keberlakuan Perjanjian Kerja Bersama Dalam Peraturan Perundang-Undangan", *Badamai Law Journal* V No. 1, September 2020, halaman 11.

²² Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Tintamas Indonesia, Jakarta, 1973, halaman 22.

²³ *Ibid.*

meskipun kata demokrasi berasal dari tradisi Yunani yang kemudian diadopsi oleh masyarakat barat, nilai-nilai yang terkandung dalam demokrasi juga merupakan sesuatu yang sudah mengakar sejak lama dalam budaya Indonesia. hal ini direpresentasikan oleh tradisi musyawarah mufakat dari demokrasi desa dalam rangka mencari kesepakatan dalam perbedaan pandangan.²⁴

Dengan adanya warisan demokrasi asli (desa) itu, Hatta menyatakan “jadinya, kita tiada membuang apa yang baik pada asas-asas lama, tidak mengganti demokrasi asli Indonesia dengan barang impor. Demokrasi asli kita dihidupkan kembali, akan tetapi tidak pada tempat yang kuno, melainkan pada tingkat yang lebih tinggi, menurut kehendak pergaulan hidup sekarang.”²⁵ Analogi demokrasi Pancasila berasal dari demokrasi adat dapat dilihat dari pendapat Hazairin yang menyatakan :

dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen) yang memberikan kekuasaan kepada MPR untuk melakukan kedaulatan rakyat adalah peningkatan ke taraf negara dari kedaulatan rakyat ke masyarakat hukum adat yang dijalankan oleh ‘rapat besar adat’ dalam masyarakat hukum adat itu. Rapat besar adat selalu mempunyai ‘tua-tua inti’ yang diperluas dengan ‘tua-tua tambahan’ untuk mencakup sebagai perwakilan seluruh rakyat seluas-luasnya, seperti rapat ninik mamak cerdik pandai di Minangkabau yang intinya adalah rapat nagari yang hanya berisikan ninik mamak saja. Prinsip ini dan perluasan itu diterapkan dalam Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 (sebelum amandemen) yaitu DPR sebagai inti ditambah dengan perluasan (dengan wakil-wakil daerah dan golongan) menjadi MPR. Rapat inti mengurus hal-hal biasa, rapat inti yang diperluas mengurus hal-hal yang sangat penting yang diadakan hanya sekali-sekali saja menurut desakan zaman. Hanya saja Pasal 2 ayat (3) yang menyimpang dari adat, yaitu ‘putusan suara terbanyak’ yang tidak dikenal dalam adat. Menurut adat, semakin penting urusan semakin tidak ada keputusan suara terbanyak. Suara sinjang, suara yang menyimpang, ditinjau, dibolak-balik, beramai-ramai sehingga tercapai suara bulat, dengan kadang-kadang memakan waktu yang sangat banyak.²⁶

²⁴ Hatta dalam Yudi Latif, *Negara Paripurna : Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia, Jakarta, 2012, halaman 434.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Hazairin, *op.cit.*, halaman 34.

Tuntutan suara bulat itu dalam menghadapi urusan-urusan yang sangat rumit dalam situasi kenegaraan di zaman modern ini kadang-kadang tidak dapat dipertahankan lagi, maka situasi baru tersebut memerlukan sedikit penyimpangan dari praktik nenek moyang bangsa Indonesia. dalam hubungan ini perlu dicermati adanya TAP MPRS Nomor XXXVI Tahun 1968 tentang Pedoman Pelaksanaan Demokrasi Pancasila yang sungguh bijaksana dalam mengungkapkan secara terperinci jiwa sebenarnya dari Pasal 2 ayat (3) tersebut. Adapun inti dari ketetapan MPRS ini dapat dilihat di dalam Pasal 1 yaitu :

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

Dalam demokrasi Pancasila keputusan ditetapkan dengan cara musyawarah mufakat dalam satu perundingan yang teratur bentuk dan prosesnya dengan demikian apa yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat adalah kekuasaan yang dijalankan oleh rakyat atau atas nama rakyat dengan dasar musyawarah. Musyawarah mufakat ini menurut Hatta “penting untuk mencegah dominasi perseorangan atau golongan tertentu dalam pengambilan keputusan. Musyawarah

mufakat juga penting untuk menjamin agar keputusan politik senantiasa berorientasi pada keadilan sosial dan kepentingan umum.”²⁷

“Salah satu”²⁸ wujud kongkret dari demokrasi dalam penyelenggaraan negara adalah dalam bentuk pemilihan umum (selanjutnya disebut pemilu). Walaupun pemilu bukanlah satu-satunya indikator demokratisasi dalam sebuah negara namun tetap memiliki kontribusi yang cukup besar bagi demokrasi tersebut. Setidaknya, pemilu menjadi indikator yang banyak digunakan untuk mengukur demokratisasi sebuah negara. Menurut Muhadam Labolo dan Teguh Ilham “pemilu dipercaya sebagai suatu cara untuk mengangkat eksistensi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara”.²⁹ Adapun menurut M. Janedjri Gaffar “pemilu sebagai sarana mewujudkan demokrasi dalam sebuah negara”.³⁰ Menurut Jimly Asshiddiqie ada empat tujuan pemilu yaitu :

Pertama, memungkinkan terjadi peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai; *Kedua*, memungkinkan terjadi pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan di lembaga perwakilan; *Ketiga*, melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan *Keempat*, melaksanakan prinsip-prinsip hak-hak asasi warga negara.³¹

²⁷ *Ibid.*, halaman 436.

²⁸ Kata “salah satu” untuk menunjukkan bahwa wujud kongkret demokrasi/kedaulatan rakyat tidak hanya pemilu namun juga subsistem lainnya seperti politik, sosial ekonomi, dan kemasyarakatan. Lihat dalam Kaelan, *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, *op.cit*, halaman 205. Pemilu dan demokrasi merupakan suatu kesatuan. Keduanya merupakan mekanisme untuk mengkonversi kedaulatan rakyat menjadi sebuah pemerintahan yang berdaulat. Pemilu berkualitas dan demokratis akan menghasilkan pemimpin dan wakil rakyat yang berkualitas. Pemilu merupakan instrumen hukum sedangkan demokrasi merupakan instrumen politik untuk mendukung pemilu berjalan baik. Lihat dalam M Nizar Kherid, *Evaluasi Pemilu di Indonesia 1955-2019 : Sebuah Persepektif Pluralisme Hukum*, Rayyana Komunikasindo, Jakarta, 2021, halaman 74.

²⁹ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *op. cit*, halaman 45.

³⁰ M. Janedjri Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Konstitusi Press, 2013, halaman 5.

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2020, halaman 418.

Pemilu dijalankan melalui suatu sistem tertentu, adapun sistem pemilu merupakan hubungan dari bermacam-macam variabel untuk mengonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan ditempati oleh calon terpilih dalam lembaga legislatif maupun eksekutif atau dapat diartikan juga sebagai seperangkat variabel yang mengatur kontestasi perebutan kekuasaan. Fajlurrahman Jurdi mengatakan “sistem pemilu merupakan salah satu hal penting dalam proses penyelenggaraan pemilu terutama berkaitan dengan proses dan hasil pemilu.”³² Ramlan Surbakti mengungkapkan :

setidaknya terdapat 2 (dua) fungsi utama dari sistem pemilu yakni, *pertama* prosedur dan mekanisme konversi suara pemilih menjadi kursi jabatan publik baik dalam tingkat nasional maupun lokal; *Kedua*, sebagai instrumen demokratisasi, yakni konsekuensi setiap unsur sistem pemilu terhadap berbagai aspek sistem politik demokrasi, seperti sistem kepartaian, sistem perwakilan politik, efektivitas pemerintahan dan sebagainya.³³

Miriam Budiardjo berpendapat bahwa “sistem Pemilu memiliki 2 (dua) prinsip pokok yakni *single member constituency*, satu daerah pemilihan memilih satu wakil atau biasanya disebut dengan sistem distrik; dan *multi member constituency*, satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil yang biasanya dikenal dengan sistem *proportional representation* atau sistem perwakilan berimbang.”³⁴ Mengacu pendapat tersebut maka terdapat beberapa macam sistem yang dapat diberlakukan dalam pemilu, meliputi sistem distrik, sistem proporsional, dan sistem campuran. Dalam sistem distrik satu distrik daerah pemilihan memilih satu wakil,

³² Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2018, halaman 120.

³³ Ramlan Surbakti dkk, *Merancang Sistem Politik Demokrasi Menuju Pemerintahan Presidensial Yang Efektif*, *Merancang Sistem Politik Demokrasi Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Seri Elektoral Demokrasi Buku 1, Jakarta, 2011, halaman 42.

³⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Persada Utama, Jakarta, 2007, halaman 45.

karena hanya ada satu wakil dalam satu distrik maka sistem ini menggunakan suara terbanyak untuk dapat menentukan pemenangnya. Dalam sistem proporsional satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil. Dalam sistem proporsional wilayah dianggap sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipecah, kursi untuk perwakilan wilayah dibagi berdasarkan jumlah suara yang diperoleh para kontestan. Sedangkan sistem campuran memadukan di antara keduanya dengan mengambil beberapa sisi positif dari masing-masing sistem.

Sistem pemilu di Indonesia diatur secara khusus dalam UUD 1945 (setelah perubahan). UUD 1945 mengatur secara eksplisit mengenai pemilu yang secara khusus terdapat dalam Pasal 6A, Pasal 18 ayat 4, dan Pasal 22 E UUD 1945. Pengaturan lebih kongkret dan terperinci tentang pemilu terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut undang-undang pemilu) yang menerapkan model pemilu langsung baik untuk pemilihan presiden dan wakil presiden, anggota DPR RI, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Dalam perjalanannya pemilu di Indonesia sudah dilakukan sejak era Orde Lama yaitu pada pemilu yang pertama dilakukan yaitu pada tahun 1955 dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya. Pada masa tersebut dilakukan pemilihan umum untuk memilih anggota Konstituante dan Dewan Perwakilan Rakyat namun tidak untuk memilih presiden ataupun kepala daerah. Penyelenggaraan pemilu pada periode ini berjalan

paling demokratis yang ditandai banyaknya partai politik peserta pemilu dan netralitas pemerintah.

Pemilu tersebut merupakan satu-satunya pemilu yang diselenggarakan pada era Orde Lama. Bahkan sampai berakhirnya rezim Orde Lama tidak pernah dilakukan pemilihan umum lagi. Apalagi setelah Soekarno menyatakan dirinya sebagai presiden seumur hidup melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Adapun pergantian presiden pada waktu itu dilakukan oleh MPRS melalui musyawarah mufakat dengan mengangkat Soeharto menjadi presiden menggantikan Soekarno.

Pemilu baru dapat dilakukan pada era Orde Baru yaitu tahun “1971”,³⁵ dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada periode tersebut pemilu berjalan kurang demokratis, karena dominasi pemerintah dan angkatan darat sehingga terjadi berbagai kecurangan dalam pelaksanaan pemilu yang sudah diatur sedemikian rupa agar memenangkan partai pemerintah yaitu “Golongan Karya”³⁶.

³⁵ Pemilu 1971 yang merupakan Pemilu pertama Orde Baru, sebenarnya ada motivasi lain dari Soeharto dan kalangan militer, menurut William Liddle hal paling mencolok dalam keputusan pemerintah Soeharto untuk melaksanakan pemilu 1971 adalah motivasi yang pada dasarnya anti partai. Bagi kalangan militer, gagasan anti partai sudah lebih dari satu dasawarsa mendapat dukungan luas. Lihat dalam Topo Santoso dan Ida Budhiarti, *op. cit.*, halaman 46.

³⁶ Pada awalnya partai Golkar bernama Sekretariat Bersama Golongan Kaya, Sekretariat Bersama Golongan Karya didirikan pada tanggal 20 Oktober 1964. Sekber Golkar ini lahir karena rongrongan dari PKI beserta ormasnya dalam kehidupan politik baik di dalam maupun di luar Front Nasional yang makin meningkat. Sekber Golkar ini merupakan wadah dari golongan fungsional/golongan karya murni yang tidak berada di bawah pengaruh politik tertentu. Jumlah anggota Sekber Golkar ini bertambah dengan pesat, karena golongan fungsional lain yang menjadi anggota Sekber Golkar dalam Front Nasional menyadari bahwa perjuangan dari organisasi

Penerapan sistem pemilu seperti ini terjadi pada gelaran-gelaran pemilu selanjutnya yaitu pemilu tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan terakhir 1997 sampai runtuhnya era Orde Baru. Adapun selama periode ini tidak ada perubahan substansial terhadap undang-undang pemilu namun hanya perubahan yang bersifat redaksional yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985. Namun sejak pemilu tahun 1977 terjadi penyederhanaan partai politik melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Pada pemilu-pemilu tersebut dilakukan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dengan sistem proporsional tertutup yang mana rakyat hanya memilih partai politik. Untuk penentuan siapa yang mewakili partai untuk duduk di DPR/DPRD diserahkan kepada partai politik masing-masing tergantung jumlah suara yang didapatkan.

Pemilu menemukan jalan baru yang sangat berbeda dengan yang terjadi sebelumnya (Orde Baru) yaitu pemilu di era “reformasi”.³⁷ Pada masa ini yang dimulai tahun “1999”³⁸ melalui paket undang-undang yaitu Undang-Undang

fungsional Sekber Golkar adalah untuk menegakkan Pancasila dan UUD 1945. Semula anggotanya berjumlah 61 organisasi yang kemudian berkembang hingga mencapai 291 organisasi.

³⁷ Reformasi yang berdasarkan kerakyatan, semangat dan jiwa berakar pada asas kerakyatan. Meletakkan kerakyatan sebagai paradigma. Rakyat sebagai asal mula kekuasaan negara dan sekaligus sebagai tujuan kekuasaan negara, sehingga harus mengembalikan pada tatanan pemerintahan negara yang benar-benar bersifat demokratis, yang menentang segala bentuk kediktatoran kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan menghendaki terwujudnya masyarakat demokratis. Lihat dalam Sri Handayani dan Retna Wardani, “Tolok Ukur Demokrasi Pancasila Dalam Membentuk Undang-Undang Pemilu Legislatif”, *Jurnal Kajian Hukum* I No. 1, Mei 2016, halaman 71.

³⁸ Setelah era reformasi, Pemilihan kepala daerah berdasarkan kepada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan (Pasal 34 ayat 1). Pasangan calon Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam gelaran pemilu ini, pemilu dilakukan dengan lebih *fair*, pemerintah tidak lagi dapat mengintervensi pelaksanaan pemilu.

Pemilu menggunakan sistem proporsional terbuka dimulai sejak tahun 2004 (terbatas) melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masyarakat dapat langsung memilih orang-orang yang dipercayai untuk menjadi wakilnya.

Pemilu-pemilu selanjutnya yaitu pada tahun 2009 dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, lalu Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Kemudian tahun 2014 masih menggunakan dasar hukum yang sama dengan tahun 2009 namun terjadi revisi undang partai politik menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan tahun 2019 dengan menggunakan Undang-Undang pemilu terbaru dengan sistem pemilihan proporsional terbuka.

Pemilihan umum “anggota legislatif”³⁹ sebagai salah satu rezim pemilu di Indonesia harus dilakukan secara demokratis sesuai falfasah demokrasi yang dianut oleh Indonesia, karena sebagai salah satu jabatan politik dalam lembaga tinggi negara anggota legislatif harus diduduki oleh orang yang betul-betul mewakili aspirasi rakyat. Untuk itu dalam pemilihannya harus dilakukan dengan bijaksana agar menghasilkan legislator-legislatur memiliki integritas, kompetensi yang dibutuhkan sesuai kebutuhan negara dan kehendak rakyat.

Dilihat dari tegaknya demokrasi (jika dibandingkan dengan demokrasi di negara barat seperti di Eropa Barat dan Amerika) tampak seolah sistem pemilu dalam pemilihan anggota legislatif saat ini berjalan dengan baik yang mana masyarakat dapat menggunakan hak-hak politiknya atau hak konstitusionalnya dengan leluasa yang mana pada masa ini digunakan sistem proporsional terbuka. Permasalahannya bukan pada sistem proporsional terbuka atau sistem proporsional tertutup yang lebih baik atau lebih demokratis, keduanya sama-sama demokratis. Namun, dari sistem pemilu tersebut sistem mana yang sesuai dengan falsafah negara Indonesia yaitu Pancasila.

Secara filosofis, Pancasila sebagai ideologi negara Indonesia memiliki ciri khas yang berbeda dengan ideologi lainnya di dunia. Kekhasan tersebut dapat dilihat dari asal mula demokrasi Pancasila yang merupakan peningkatan taraf demokrasi adat menjadi demokrasi negara yang mengedepankan musyawarah mufakat dengan semangat kekeluargaan dan berorientasi etis kepada hikmat

³⁹ Yang peneliti maksud dengan anggota legislatif dalam Disertasi ini adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota.

kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dalam setiap pengambilan keputusan, yang menunjukkan bahwa demokrasi Pancasila bersifat inklusif yang tidak memandang dari mayoritas atau minoritas namun mengatasi dan menyatukan segala perbedaan dalam satu kesepakatan yang utuh.

Jika dikaji lebih jauh demokrasi adat yang merupakan embrio dari demokrasi Pancasila dengan sifat inklusifnya dapat dipahami dari cara Pancasila memandang manusia. Menurut Pancasila manusia merupakan kausa materialis yang menentukan isi dari Pancasila tersebut di samping Tuhan sebagai kausa prima, atau dengan kata lain manusia merupakan aspek ontologi dari Pancasila. Oleh karena itu, nilai-nilai hak asasi manusia menjadi faktor penting di dalam Pancasila.

Konsep Hak Asasi Manusia yang ada di dalam Pancasila berbeda dengan konsep Hak Asasi Manusia yang ada di negara liberal ataupun komunis yang menyandarkan penegakan hak asasi pada salah satu kodrat manusia apakah itu perlindungan hak asasi individual ataupun hak asasi masyarakat. Menurut Dessi Permatasari dan Cahyo Seftyono :

Perbedaan ini antara lain disebabkan adanya jarak konseptual antara pemikiran kaum individualis dan kolektivis. Kaum liberalis individualis menganggap rakyat yang berdaulat adalah bersifat individu yang otonom, sedangkan kaum kolektivis dan komunitas menganggap rakyat yang berdaulat itu dalam pengertian kolektif dan totaliter (totalitarian).⁴⁰

Konsep hak asasi di dalam Pancasila yaitu proporsionalitas atau keseimbangan antara perlindungan hak asasi individu dan hak asasi masyarakat secara bersama-sama, jika meminjam istilah Notonagoro yaitu bersifat

⁴⁰ Dessi Permatasari dan Cahyo Seftyono, "Musyawarah Mufakat Atau Pemilihan Lewat Suara Mayoritas? Diskursus Pola Demokrasi di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi* 13 No. 2, April 2014, halaman 1.

“monodualistik”⁴¹ sebagai sifat kodrat manusia dalam negara. Karena sifatnya berada di tengah-tengah antara perlindungan hak asasi manusia secara individu yang dalam pemilu dalam bentuk sistem *personal vote* pada demokrasi liberal dan perlindungan hak asasi manusia secara kolektif dalam negara komunis yang dalam pemilu dalam bentuk sistem satu partai yang totaliter.

Elaborasi antara perlindungan hak asasi manusia secara individu dan hak asasi manusia secara kolektif menjadi konsep musyawarah mufakat dengan semangat kekeluargaan yang dalam pemilihan umum anggota legislatif lebih tergambar dalam bentuk sistem pemilu proporsional tertutup. Adapun pentingnya nilai musyawarah mufakat dengan semangat kekeluargaan ini pada pemilihan umum anggota legislatif, karena melalui sistem pemilu proporsional tertutup berjalannya proses musyawarah mufakat dengan semangat kekeluargaan tersebut di mana partai politik diberikan keleluasaan dalam mempertimbangkan siapa wakilnya yang duduk di dewan perwakilan. Sehubungan dengan karakteristik demokrasi di Indonesia, diperkuat dari butir-butir Pancasila bahwa nilai-nilai dan karakteristik serta kepribadian bangsa Indonesia khususnya pada sila ke empat dapat dilihat dalam butir-butir Pancasila yaitu :

- (1) Sebagai warga negara dan warga masyarakat, setiap manusia Indonesia mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama;
- (2) Tidak boleh memaksakan kehendak kepada orang lain;
- (3) Mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama;
- (4) Musyawarah untuk mencapai mufakat diliputi oleh semangat kekeluargaan;
- (5) Menghormati dan menjunjung tinggi setiap keputusan yang dicapai sebagai hasil musyawarah;
- (6) Dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah;
- (7) Di dalam musyawarah diutamakan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi

⁴¹ Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, halaman 121.

dan golongan; (8) Musyawarah dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur; (9) Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, nilai-nilai kebenaran dan keadilan mengutamakan persatuan dan kesatuan demi kepentingan bersama; (10) Memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang dipercayai untuk melaksanakan permusyawaratan.⁴²

Esensi sila ke empat Pancasila yang terdapat dalam butir-butir Pancasila pun mengarah kepada musyawarah mufakat yang diliputi semangat kekeluargaan yang dilakukan dengan hati nurani yang luhur dengan memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang dipercayai untuk melaksanakan permusyawaratan. Inilah yang dikatakan oleh Mohammad Hatta bahwa :

Kerakyatan yang dianut oleh bangsa Indonesia bukanlah kerakyatan yang mencari suara terbanyak saja. Tetapi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Di bawah pengaruh dasar ketuhanan Yang Maha Esa serta dasar-dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Kerakyatan yang akan dilaksanakan itu hendaklah berjalan di atas kebenaran, keadilan, kebaikan, kejujuran, kesucian dan keindahan.⁴³

Secara historis, karakter demokrasi dan sistem pemilihan umum anggota legislatif yang diterapkan saat ini tidak bisa dilepaskan dari nuansa kebatinan yang mengemuka dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) terkait konsep demokrasi yang diwariskan oleh para pendiri negara (*the founding fathers*) di masa lalu pada saat Pancasila dirumuskan. Pada rapat BPUPKI 1 Juni 1945 Soekarno menyampaikan “karakter demokrasi yang kita anut berdasarkan sila ke empat yaitu bukanlah demokrasi model barat melainkan

⁴² Sejak tahun 2003, 36 butir pengamalan Pancasila telah diganti menjadi 45 butir. Lihat dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

⁴³ Mohammad Hatta, *Pengertian Pancasila*, Idayu Press, Jakarta, 1977, halaman 33.

demokrasi dengan sistem kekeluargaan dan gotong-royong.”⁴⁴ Demikian pula

Mohammad Hatta memiliki pandangan yang sejalan dengan Soekarno :

Kedaulatan rakyat ciptaan Indonesia harus berakar dari pandangan hidup sendiri yang bercorak kolektivisme. Demokrasi Indonesia harus pula perkembangan daripada demokrasi Indonesia asli. Semangat kebangsaan yang tumbuh sebagai aksi terhadap imperialisme dan kapitalisme barat, memperkuat pula keinginan untuk mencari sendi-sendi bagi negara nasional yang akan dibangun ke dalam masyarakat sendiri.⁴⁵

Pada kesempatan lain Hatta mengatakan :

Masyarakat Indonesia tidak mengenal paham individualisme sebagaimana yang ada di barat. Oleh karena itu, model demokrasi yang dikembangkan hendaknya bukan demokrasi yang sekedar menjiplak budaya masyarakat barat secara mentah-mentah, melainkan demokrasi yang cocok dengan karakter keindonesiaan sendiri, yakni demokrasi kekeluargaan berlandaskan permusyawaratan.⁴⁶

Agus Salim dalam pidato di hadapan BPUPKI pada tanggal 11 Juli 1945 menyampaikan :

Kebetulan cara pemufakatan yang kita cari berlainan sekali daripada yang terpakai dalam demokrasi barat itu, maka jikalau ternyata dalam permusyawaratan bahwa di situ ada satu bagian besar yang dengan kekerasan, keyakinan hendak menyampaikan suatu maksud dengan kerelaan penuh untuk menyumbangkan tenaga dan usahanya untuk mencapai maksud itu, jikalau tidak nyata-nyata maksud itu diterapkan akan membawa bahaya atau bencana besar, maka bagian yang lain dalam permusyawaratan itu tidak boleh bersikeras menyangkal melainkan membulatkan kata sepakat supaya boleh dicoba untuk ikhlas menjalankan keputusan bersama itu.⁴⁷

Dari beberapa pandangan para pendiri bangsa mengenai demokrasi di Indonesia, memberikan pemahaman bahwa sejak awal perjuangan kemerdekaan

⁴⁴ Dikutip dari pernyataan *dissenting opinion* hakim Mahkamah Konstitusi Arief Hidayat terkait keputusan Mahkamah Konstitusi mengenai sistem pemilu legislatif 2024 yang dibacakan pada tanggal 15 Juni 2023.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Hatta dalam Yudi Latif, *op. cit.*, halaman 56.

⁴⁷ Pernyataan *dissenting opinion* hakim Mahkamah Konstitusi, ... *loc. cit.*

negara Indonesia dibangun dengan sistem demokrasi yang tidak hanya mendasarkan pada demokrasi liberal, individualistik, melainkan menghendaki demokrasi yang juga dilandasi kaidah moral keagamaan dan kemanusiaan. Artinya, tampak jelas semuanya menolak konsep demokrasi liberal dan paham individualisme. Oleh karena itu, demokrasi atas dasar permusyawaratan/perwakilan merupakan alternatif dari demokrasi liberal yang sesuai dengan bangsa Indonesia. Selain itu mengutip dari dalil-dalil para pemohon dalam pengajuan permohonan pengujian undang-undang pemilihan umum dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 114/PUU-XX/2022 tentang Sistem Proporsional Terbuka Dalam Undang-Undang Pemilihan Umum mengatakan bahwa :

dilihat dari aktualisasi sila keempat Pancasila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, esensi nyata dalam konsep tersebut, ditunjukkan dalam implementasi Pemilihan Umum 1955. Pemilih melakukan pilihan terhadap partai politik, antusiasme warga negara bergelora dan tidak terbelenggu. Dalam pemilihan anggota DPR saat itu, total suara yang sah sebanyak 37.875.299 atau 87,65% dari jumlah total pemilih 43.104.464. Berdasarkan hal ini, menunjukkan bahwa tradisi pemilihan anggota DPR dengan sistem proporsional tertutup merupakan kehendak dari *the founding fathers* dalam mengaktualisasikan corak demokrasi Indonesia yang mendasarkan pada sila ke-4 Pancasila.⁴⁸

Dari penafsiran historis di atas, dapat disimpulkan bahwa model demokrasi yang dikehendaki oleh para *founding father* negara Indonesia yaitu model demokrasi perwakilan atau kalau dalam sistem pemilihan umum anggota legislatif dalam bentuk sistem proporsional tertutup.

Secara yuridis, penerapan sistem proporsional terbuka dalam hal pemilihan anggota legislatif di Indonesia mengandung permasalahan. Penerapan sistem

⁴⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 114/PUU-XX/2022, halaman 17-22.

proporsional terbuka dalam sistem pemilihan DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota, diatur dalam konstitusi yaitu Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 yang menentukan bahwa “peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”. Frase partai politik dalam Pasal 22 E ayat (3) memposisikan partai politik sebagai peserta pemilu DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota. Partai politik sebagai peserta pemilu tersebut mengandung makna secara teknis pelaksanaan pemilu diikuti oleh partai politik secara aktif di semua tahap pemilihan (bukan hanya sebagai kendaraan politik).

Partai yang seharusnya tampil membawa ide-ide atau visi dan misi serta program kerja partai. Artinya, proses kontestasi pemilu tidak diturunkan/dilimpahkan kepada calon-calon anggota legislatif untuk tampil dan berjuang secara individual karena yang seharusnya tampil dan berjuang adalah partai politik sebagai peserta pemilu dengan membawa platform partai. Pasal 172 undang-undang pemilu sebetulnya mengakomodir ketentuan Pasal 22 E ayat (3) UUD 1945 tersebut dengan narasi yang sama yaitu “peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”.

Namun, ketentuan Pasal 172 ini, jika disandingkan dengan ketentuan Pasal 168 ayat (2) undang-undang pemilu yaitu “pemilu untuk memilih DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka”, semacam terjadi *contradiction in terminis* karena konsekuensi dari sistem proporsional terbuka, masyarakat/konstituen memilih secara langsung orang-orang

(*personal vote*) dan bukan partai politiknya dalam kontestasi pemilu. Sedangkan konstitusi menghendaki partai politik sebagai peserta pemilu. Artinya, sistem proporsional terbuka tidak mencerminkan partai politik sebagai peserta pemilu yang bersentuhan langsung dengan masyarakat dengan membawa platform partai, justru menjauhkan partai dengan masyarakat karena yang tampil di garda terdepan adalah orang-perorangan peserta pemilu yang hanya menumpang partai sebagai kendaraan politik dan bahkan tidak membawa visi dan program kerja partai melainkan visi misi dan program kerja pribadi.

Dengan demikian, dalam konteks ini sebetulnya kurang tepat jika partai politik mengusung *personal vote* karena berdasarkan penafsiran gramatikal (tata Bahasa) sesungguhnya UUD menghendaki model pemilu DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota dengan sistem proporsional tertutup sesuai dengan frasa yang terdapat dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945.

Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa ketentuan sistem pemilihan DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota di dalam undang-undang pemilu dengan sistem proporsional terbuka tidak sejalan dengan UUD 1945. Dalam kaitan dengan ini menurut Kansil dan Haga :

bagi pendukung sistem proporsional tertutup, frasa terbuka pada undang-undang pemilu tidak sesuai dengan UUD 1945 dan kekuatan hukumnya tidak mengikat. Para pendukung sistem proporsional tertutup ini menginginkan agar pada pemilihan umum 2024, pemilihan umum legislatif dilaksanakan secara proporsional tertutup.⁴⁹

⁴⁹ C.S.T Kansil. & C.S.L Haga, “Analisis Sistem Pemilihan Umum Proporsional Tertutup di Indonesia,” Jurnal Kewarganegaraan 7, No. 1, 2023, halaman 880-888.

Dari hal di atas, secara yuridis sistem pemilihan umum anggota legislatif dengan sistem proporsional terbuka tidak sejalan dengan amanat UUD 1945. Secara sosiologis, dalam penerapannya pemilihan umum anggota legislatif dengan sistem proporsional terbuka kurang efektif diterapkan di Indonesia. Terdapat beberapa masalah sosial seperti pemilu memerlukan “biaya yang tinggi”⁵⁰ (*hight cost*) baik bagi peserta pemilu maupun bagi penyelenggara mengingat luas wilayah yang dimiliki oleh Indonesia; timbulnya kampanye gelap (*black champaign*) yang dilakukan oleh peserta pemilu terhadap peserta yang lain; ketidakmampuan masyarakat dalam menentukan pilihan yang tepat berdasarkan rekam jejak dan visi misi strategis. Pada umumnya dasar masyarakat dalam memilih masih berlatar kedaerahan, agama, dan politik uang, terpengaruh oleh pencitraan yang dilakukan oleh calon sehingga berpotensi melahirkan legislator-legislatur yang terpilih kurang representatif. Hal ini sejalan dengan pendapat Ayu Pratiwi yang mengatakan bahwa “sistem pemilu proporsional terbuka dengan suara terbanyak tidak hanya memperlemah partai politik sebagai institusi demokrasi menjadi sekedar event organizer, tetapi juga dapat memberikan insentif bagi para caleg, pemilih dan petugas pemilu dalam transaksi jual beli suara.”⁵¹ Hal ini diperkuat pendapat Novance Silitonga yang mengatakan “ada politik uang yang terjadi dalam pemilu legislatif yang

⁵⁰ Sistem pemilu ini menjadi pemilu termahal sepanjang sejarah pemilu Indonesia, setidaknya dibandingkan sistem pemilu tertutup berdasarkan jumlah pemilu berturut-turut pada masa Orde Baru dan Reformasi dari tahun 1999 dan 2004. Lihat dalam Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu Yang Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, Raja Grafindo, Jakarta, 2009, halaman 35.

⁵¹ Diah Ayu Pratiwi, “Sistem Pemilu Proporsional Daftar Terbuka di Indonesia: Melahirkan Korupsi Politik?”, Jurnal Trias Politica, 2 No.1, September 2018, halaman 24.

menggunakan sistem pemilu proporsional terbuka. Sistem ini memberi insentif pada para caleg untuk melakukan politik uang karena kompetisi antar calon di internal partai politik semakin ketat.”⁵²

Dari pemaparan di atas, penerapan sistem proporsional terbuka sebagai sistem pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia tampak tidak mencerminkan karakteristik asli bangsa Indonesia yang terdapat dalam jiwa/semangat dari Pancasila khususnya sila ke empat yang mengedepankan musyawarah mufakat dengan semangat kekeluargaan. Untuk itu, peneliti mengusulkan perubahan mendasar dalam sistem pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia yaitu dalam cara pemilihan yaitu menggunakan sistem proporsional tertutup yaitu penentuan legislator yang duduk di parlemen diserahkan kepada partai politik.

Keyakinan pemilihan umum anggota legislatif dengan sistem proporsional tertutup akan berjalan demokratis dan tidak seburuk praktik pada masa Orde Baru karena saat ini demokrasi berjalan lebih baik, indikasi demokrasi membaik dalam pemilu dilihat dari *pertama*, adanya jaminan asas kebebasan (yang bertanggung jawab) tanpa intervensi maupun intimidasi terhadap hak pilih, *kedua* adanya akuntabilitas penyelenggaraan pemilu, *ketiga* adanya mekanisme penyelesaian sengketa pemilu, *keempat* bekerjanya fungsi kontrol oleh pers. Indikasi tersebut merupakan cerminan dari asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang mana dalam pelaksanaan pemilu menjadi pemilu tidak langsung/perwakilan dengan

⁵² Novance Silitonga, “Potensi Sistem Pemilu Memunculkan Perilaku Korupsi di Indonesia,” Jurnal Communitarian 4, No.1, Agustus 2022, halaman 10.

nilai-nilai deliberatif sebagai gambaran demokrasi Pancasila. (*deliberative democracy*).

Dari pemaparan di atas, peneliti tertarik untuk meneliti lebih jauh yang dituangkan ke dalam disertasi dengan judul “*Formulasi Sistem Proporsional Dalam Pemilihan Umum Anggota Legislatif Untuk Mewujudkan Demokrasi Pancasila di Indonesia.*”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana pengaturan sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia?
2. Apakah sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia telah sesuai dengan demokrasi Pancasila?
3. Bagaimana formulasi sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia ke depan yang sesuai dengan demokrasi Pancasila?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis apakah sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia telah sesuai dengan demokrasi Pancasila.

3. Untuk menemukan formulasi ideal terkait dengan sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif berdasarkan demokrasi Pancasila di Indonesia ke depan.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai titik tolak dalam penelitian hukum selanjutnya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan atau masukan bagi Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam merevisi undang-undang pemilu khususnya dalam pemilihan anggota legislatif agar secara formal dan materiil sejalan dengan demokrasi Pancasila.

E. Kerangka Konseptual

1. Formulasi

Formulasi adalah “menyusun komponen-komponen dalam hubungan atau struktur yang tepat menurut suatu rumus.”⁵³ Sedangkan memformulasikan adalah “merumuskan atau menyusun dalam bentuk yang tepat”.⁵⁴ Definisi di atas merupakan definisi umum tentang formulasi. Dari hal di atas, yang dimaksud dengan formulasi dalam disertasi ini adalah merumuskan atau menyusun suatu teori yang tepat pada sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif yang sesuai dengan demokrasi Pancasila di Indonesia.

⁵³ https://en-m-wikipedia.org.translate.google/wiki/Formulation?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=tc

⁵⁴ *Ibid.*

2. Sistem Proporsional

Menurut Bintan R Saragih “yang dimaksud sistem proporsional adalah suatu sistem pemilihan umum di mana kursi yang tersedia di parlemen pusat untuk diperebutkan dalam suatu pemilihan umum, dibagi-bagi kepada partai/golongan-golongan politik yang turut dalam pemilihan tersebut sesuai dengan imbangannya suara yang diperolehnya dalam pemilihan yang bersangkutan.”⁵⁵ Dari hal di atas, yang dimaksud dengan sistem proporsional dalam disertasi ini adalah sistem pemilihan umum anggota legislatif di mana jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu partai politik sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya.

3. Pemilihan Umum Anggota Legislatif

Pemilihan umum anggota legislatif harus dilakukan secara demokratis agar menghasilkan orang-orang yang berkompeten sebagai legislator yang mewakili rakyat. Sehubungan dengan itu menurut Seta Basri :

Dalam arti luas sistem pemilihan umum adalah segala proses yang berhubungan dengan hak pilih, administrasi pemilihan dan perilaku pemilih. Dalam arti sempit sistem pemilihan umum adalah cara dengan mana pemilih dapat mengekspresikan pilihan politiknya melalui pemberian suara, di mana suara tersebut ditransformasikan menjadi kursi di parlemen atau pejabat publik.⁵⁶

Selain itu menurut Valina Subekti :

sistem pemilihan umum merupakan seperangkat metode yang mengatur warga negara guna memilih wakilnya untuk duduk sebagai pemerintah, dapat berupa metode menyalurkan suara dalam wujud kursi dalam lembaga perwakilan rakyat ataupun metode untuk menentukan pemenang

⁵⁵ Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, halaman 177.

⁵⁶ Seta Basri, *Pemilihan Umum dan Sistem-Sistem Pemilu*, <http://setabasri01.blogspot.com/2009/02/pemilihan-umum.html>; Diakses 6 Maret 2024.

berdasarkan jumlah suara yang diperoleh.⁵⁷

Dari hal di atas, yang dimaksud sistem pemilihan umum anggota legislatif dalam penelitian ini yaitu cara pemilih dapat mengekspresikan pilihan politiknya melalui pemberian suara, di mana suara tersebut ditransformasikan menjadi kursi di parlemen untuk pemilihan anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kab/kota.

4. Demokrasi Pancasila

Demokrasi Pancasila dalam konteks ini adalah suatu konsep demokrasi yang berasal dari karakteristik atau kepribadian bangsa Indonesia yang khas yang berasal dari adat-istiadat/budaya yang hidup yang mengutamakan musyawarah mufakat dengan semangat kekeluargaan dalam setiap pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan rakyat atau penyelenggaraan negara. Musyawarah mufakat dapat diwujudkan dengan syarat setiap orang memiliki orientasi etis berupa keputusan yang berasal dari akal sehat dan telah dipertimbangkan dengan penuh kebijaksanaan untuk mendapatkan keputusan yang sebaik-baiknya dan seadil-adilnya demi kepentingan warga masyarakat baik dalam perlindungan hak-hak pribadi maupun hak-hak sosial masyarakat secara proporsional.

Dari hal di atas dapat dipahami bahwa, demokrasi Pancasila harus dipahami sebagai bentuk demokrasi yang khas yang dimiliki oleh Indonesia yang merupakan sistem demokrasi yang berasal dari demokrasi adat yang diangkat menjadi demokrasi negara yang mengedepankan musyawarah mufakat dengan semangat

⁵⁷ Valina Subekti dalam Wilma Silalahi, *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Raja Grafindo Perkasa, Depok, 2022, halaman 112.

kekeluargaan dan berorientasi etis kepada hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dalam setiap pengambilan keputusan.

F. Landasan Teoritis

1. Teori Negara Hukum Pancasila

Kedaulatan rakyat merupakan salah satu teori penyelenggaraan negara di mana rakyat menjadi pemilik kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara. Segala kebijakan negara harus berorientasi untuk kepentingan rakyat atau dengan kata lain dapat dikatakan pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam teori ini menurut Sudarsono :

Terdapat dua istilah yang harus terlebih dahulu dipahami maknanya, yaitu kedaulatan dan rakyat. Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku bagi seluruh wilayah dan rakyat negara tertentu. Sedangkan rakyat suatu negara adalah semua orang yang berada di dalam wilayah negara dan tunduk pada kekuasaan negara.⁵⁸

Dari pendapat Sudarsono tersebut dapat dipahami bahwa terdapat dua istilah dalam kedaulatan rakyat, kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi dan rakyat artinya semua orang yang berada dalam suatu negara. Selain itu, istilah kedaulatan berasal dari kata *sovereignty* (Bahasa Inggris), *souverainete* (Bahasa Perancis), *sovranus* (Bahasa Italia). Kata-kata asing tersebut diturunkan dari Bahasa latin *superanus* yang berarti yang tertinggi (*supreme*). Menurut F Isjwara “sarjana-sarjana dari abad pertengahan lazim menggunakan pengertian-pengertian yang serupa maknanya dengan istilah *superanus* itu, yaitu *summa potestas* atau *plenitudo potestatis*, yang berarti wewenang tertinggi dari sesuatu kesatuan politik.”⁵⁹

⁵⁸ Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, halaman 109.

⁵⁹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Depok, 2020, halaman 169.

Dalam teori kedaulatan rakyat, kedaulatan rakyat dimaksudkan kekuasaan rakyat sebagai tandingan atau imbang terhadap kekuasaan penguasa tunggal atau yang berkuasa. Teori ini lahir secara kontroversial dalam panggung politik sejarah kekuasaan negara. Ide dasarnya sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri. Dalam hal ini ditarik garis pemisah yang tajam antara rakyat yang diperintah pada satu pihak dan penguasa-penguasa masyarakat sebagai pemerintah pada pihak lain. Yang benar-benar berdaulat dalam hubungan ini ialah rakyat yang diperintah itu.

Ajaran kedaulatan rakyat mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili rakyat yang dipilih baik secara langsung maupun tidak langsung oleh seluruh warga negara yang dewasa. Dewan-dewan inilah yang betul-betul berdaulat. Dalam kaitan ini menurut Ni'matul Huda “paham kedaulatan rakyat mengemukakan ajaran bahwa rakyatlah yang berdaulat penuh dan bukan raja, karena raja berkuasa atas persetujuan rakyat.”⁶⁰ Pendapat Ni'matul Huda dapat dipahami bahwa dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah pemilik kekuasaan tertinggi. Sejalan dengan hal di atas, menurut John Locke :

Memang rakyat menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Dengan demikian negara memiliki kekuasaan yang besar. Tetapi, kekuasaan ini ada batasnya, batas itu adalah hak alamiah dari manusia, yang melekat padanya ketika manusia itu lahir. Hak ini sudah ada sebelum negara terbentuk. Karena itu, negara tidak bisa mengambil atau mengurangi hak alamiah ini. Hak tersebut adalah hak atas kehidupan, kemerdekaan, dan milik pribadi. Ketiga hak ini adalah hak asasi manusia.⁶¹

⁶⁰ *Ibid.*, halaman 188.

⁶¹ John Locke dalam Ni'matul Huda, *Ibid.*

Dari teori John Locke di atas dapat dipahami bahwa dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat memang rakyat menyerahkan kekuasaannya kepada negara, akan tetapi negara juga punya batasan dalam penggunaan kekuasaan tersebut. Sejalan dengan John Locke menurut Rousseau “kedaulatan rakyat ini menjadi kedaulatan yang mutlak berdasarkan *volonte generale* dari rakyat itu. Ajaran kedaulatan rakyat adalah ajaran yang memberi kekuasaan tertinggi kepada rakyat atau juga disebut pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.”⁶² Yang menarik perhatian dari ajaran Rousseau ialah adanya dua macam kehendak dari rakyat. Dengan demikian apa yang dimaksud Rousseau dengan kedaulatan rakyat itu sama dengan keputusan suara terbanyak. Kemudian menurut Rousseau :

Suara terbanyak itu harus ditaati, maka keputusan terbanyak itu sama dengan diktator dari suara terbanyak. Apabila dalam suatu negara pemerintahan itu dipegang oleh beberapa atau segolongan orang, yang sebetulnya ini merupakan kesatuan tersendiri di dalam negara dan yang mempunyai kehendak sendiri yang disebut *Volonte de Corps*, akibatnya *volonte de generale* ini akan jatuh bersamaan dengan *volonte de corps* tersebut. Kedaulatan rakyat hanyalah fiksi karena rakyat dapat merepresentasikan kekuasaannya dengan berbagai cara, yaitu hanya untuk satu orang atau lebih, sekelompok pemilih, bahkan bisa secara turun-temurun. Jadi hak untuk menentukan nasib sendiri ini tidak lagi menjadi milik seluruh rakyat dan dengan suara bulat. Namun, yang penting dari doktrin ini adalah kedaulatan dinyatakan dalam bentuk deklarasi kehendak, sehingga kedaulatan diwujudkan dalam deklarasi yang mengungkapkan kehendak rakyat. Deklarasi kehendak rakyat melalui sistem perwakilan dan usulan Rousseau dalam doktrin kedaulatannya untuk melaksanakan kedaulatan rakyat melalui sistem demokrasi menunjukkan adanya hubungan antara doktrin kedaulatan rakyat dengan sistem demokrasi. tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dengan demikian, pemilihan parlemen tidak lain adalah cara anggota parlemen dipilih secara demokratis.⁶³

⁶² Muh Kusnardi dan Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media, Jakarta, 1995, halaman 122.

⁶³ *Ibid.*

Teori Rousseau sebagaimana dijelaskan di atas menjadi dasar faham kedaulatan rakyat yang mengajarkan bahwa negara bersandar atas kemauan rakyat, demikian pula semua peraturan-peraturan adalah penjelmaan kemauan rakyat tersebut. Menurut paham Rousseau ini bahwa hukum adalah kemauan orang seluruhnya yang telah mereka serahkan kepada suatu organisasi (yaitu negara) yang telah terlebih dahulu mereka bentuk dan diberi tugas membentuk hukum yang berlaku dalam masyarakat.

Dalam kaitan ini menurut Soehino “kedaulatan rakyat pada prinsipnya adalah cara atau sistem yang cara pemecahan suatu persoalan dilakukan menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum. Yang mana kehendak umum itu hanyalah khayalan saja yang bersifat abstrak, dan kedaulatan itu adalah kehendak umum.”⁶⁴ Menurut paham Soehino tersebut bahwa kedaulatan rakyat merupakan cara pemecahan masalah dengan melihat kehendak umum. Dalam kaitan ini Plato mengatakan “kedaulatan rakyat tidak perlu dilembagakan, karena kedaulatan rakyat ini pasti dilindungi. Bila pemimpin negara adalah orang yang bijaksana.”⁶⁵ Dalam hal ini Plato memilih kaum filsuf sebagai sosok ideal pemimpin negara. Di sisi lain kaum pluralis menunjuk lembaga pemilihan umum sebagai salah satu sarana untuk menjamin berperannya kedaulatan rakyat. Menurut peneliti karena begitu pentingnya kedaulatan rakyat sebagai landasan politik yang menentukan demokrasi dalam penyelenggaraan negara harus dilembagakan secara

⁶⁴ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1986, halaman 152.

⁶⁵ Plato dalam Ni'matul Huda, *Ibid*.

hukum agar kedaulatan rakyat tersebut dapat terjamin dan berjalan dengan baik di dalam suatu negara.

Kedaulatan rakyat sebagai teori dalam penyelenggaraan negara baru dapat diterapkan dengan baik jika negara menganut konsep negara hukum. Karena kedaulatan rakyat harus diatur melalui aturan-aturan hukum dalam tataran implementasinya agar berjalan dengan tertib dan teratur. Jika kedaulatan rakyat tidak diatur oleh hukum maka akan liar dan dapat menimbulkan permasalahan-permasalahan bagi negara.

Berbicara tentang negara, negara diterjemahkan dari kata asing *Staat* (Belanda dan Jerman); *State* (dalam bahasa Inggris); *Etat* (Perancis). Istilah *staat* memiliki sejarahnya sendiri. Istilah ini pertama kali digunakan di Eropa Barat pada abad ke-15. Asumsi yang diterima secara umum adalah bahwa kata negara berasal dari kata Latin *Status* atau *Statum*. Menurut Anwar Arifin :

Istilah Negara merupakan terjemahan dari kata *state* (Inggris), *staat* (Jerman dan Belanda) atau *Etat* (Prancis), berasal dari kata Latin *Status* atau *Statum*, yang berarti sesuatu yang bersifat tetap dan vertikal. *Status* atau *statum* dalam bahasa Latin mengacu pada ungkapan *Lo Stato*, yang pertama kali diperkenalkan dalam buku *The Prince* karya Niccolo Machiavelli (1469 – 1527), yang hidup pada abad pertengahan.⁶⁶

Dari pengertian di atas dapat dipahami bahwa negara memiliki banyak istilah dari berbagai negara. Sejalan dengan itu, Rafael Raga Maran mengatakan :

Bahwa *pertama*, negara didefinisikan sebagai suatu organisasi di suatu daerah dengan kekuasaan legitimasi tertinggi yang dipatuhi rakyat. *Kedua*, negara didefinisikan sebagai suatu kelompok sosial yang menempati wilayah atau wilayah tertentu, diorganisasikan di bawah lembaga politik dan administratif yang efektif, memiliki kesatuan politik, berdaulat, dan karena itu berhak menentukan tujuan nasionalnya.⁶⁷

⁶⁶ Anwar Arifin, *Pespektif Ilmu Politik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, halaman 33.

⁶⁷ Rafael Raga Maran, *Pengantar Sosiologi Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2014, halaman 204.

Teori Rafael Raga Manan tersebut dapat disederhanakan bahwa negara merupakan organisasi kekuasaan yang mengorganisasikan kelompok sosial masyarakatnya. Sebagai sebuah organisasi, negara harus dijalankan secara tertib dan teratur agar apa yang menjadi cita-cita dan tujuan negara dapat tercapai. Untuk mewujudkan hal tersebut negara memerlukan aturan hukum yang memberikan dasar, arah, dan pedoman baik kepada pemerintah maupun kepada masyarakat dalam mencapai tujuan-tujuan negara tersebut. Oleh karena itu, konsep negara hukum hadir sebagai pengganti konsep negara kekuasaan di dunia.

Ada dua konsep besar negara hukum di dunia yaitu *Rechtsstaat* dan *rule of law*. Perbedaan negara hukum *rechtsstaat* dengan negara hukum *rule of law* terletak pada tujuan hukumnya. Pada negara hukum *rechstaat* tujuan hukum yang hendak dicapai adalah kepastian hukum, adapun yang dimaksud kepastian hukum yaitu kesesuaian antara aturan dan pelaksanaan. Jika hal ini sudah tercapai maka tujuan hukum dalam negara *rechstaat* dianggap sudah tercapai dan hukum telah berhasil menyelesaikan tugasnya terlepas aturan tersebut efektif, bermanfaat dan adil bagi masyarakat.

Pada negara hukum *rule of law* tujuan hukum yang hendak dicapai adalah kemanfaatan dan keadilan. Adapun yang dimaksud kemanfaatan hukum yaitu hukum harus dapat memberikan manfaat/ berguna bagi masyarakat dan yang dimaksud keadilan hukum harus dapat memenuhi nilai-nilai keadilan di tengah-tengah masyarakat atau dengan kata lain hukum harus memberikan rasa adil bagi masyarakat, namun adil di sini bukan berarti sama rata namun negara memberikan

sesuai dengan porsi dan kapasitasnya di tengah-tengah masyarakat (keadilan distributif).

Dari dua sistem hukum yang dijelaskan di muka, ada satu lagi sistem hukum besar yang bahkan dapat disejajarkan dengan sistem hukum *rechstaat* dan *rule of law* yaitu sistem hukum Pancasila. Sistem hukum Pancasila adalah sistem hukum yang khas karena menurut Hamdan Zoelva “negara hukum Indonesia yang dapat juga diistilahkan sebagai negara hukum Pancasila memiliki latar belakang kelahiran yang berbeda dengan konsep negara hukum yang dikenal di barat.”⁶⁸ Sistem hukum Pancasila adalah sistem hukum yang ada dan digunakan hanya di negara Indonesia. Sistem hukum ini berasal dari *philosophische Grondslag*, (dasar falsafah negara) atau *weltanshauung* (pandangan hidup) bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Maka nilai-nilai/karakteristik yang terkandung dalam Pancasila tersebut yang diturunkan menjadi nilai-nilai/karakteristik negara hukum Pancasila.

Sehubungan dengan hal di atas, untuk membedakan konsep negara hukum Pancasila dengan negara hukum *rechtsstaat* dan *rule of law* M. Tahir Azhary mengatakan :

meskipun dalam penjelasan Undang- Undang Dasar 1945 digunakan istilah *rechtsstaat* yang dianut oleh negara Indonesia. Namun sejatinya bukan konsep *rechtsstaat* dan bukan pula konsep *rule of law*, melainkan konsep negara hukum Pancasila dengan ciri-ciri, yaitu ada hubungan yang erat antara agama dan negara; Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; Kebebasan beragama dalam arti positif; Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; Asas kekeluargaan dan kerukunan; Unsur-unsur pokok negara hukum Pancasila adalah Pancasila; Majelis Permusyawaratan Rakyat; Sistem Konstitusi; Persamaan; Peradilan bebas.⁶⁹

⁶⁸ Hamdan Zoelva, *Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila*, Sekretariat Negara RI, 2009, halaman 7.

⁶⁹ Yance Arizona, *Negara Hukum Bernurani, Gagasan Satjipto Rahardjo tentang Negara Hukum Indonesia*, Paper dipresentasikan dalam 1st International Indonesian Law Society (IILS) Conference, Senggigi, Lombok, 2010, halaman 12.

Dari pendapat M. Tahir Azhary dapat dipahami bahwa negara hukum Pancasila bukanlah *rechstaat* atau *rule of law* melainkan konsep negara hukum tersendiri yang memiliki ciri khas. Dalam kaitan ini menurut Hamdan Zoelva :

untuk mendapatkan pemahaman utuh terhadap negara hukum Pancasila harus dilihat dan diselami ke dalam proses dan latar belakang lahirnya rumusan pembukaan UUD 1945 sebagai pernyataan kehendak lahirnya negara Indonesia serta sebagai dasar filosofis dan tujuan negara. Dari kajian dan pemahaman itu, kita akan sampai pada suatu kesimpulan bahwa konsep negara hukum Pancasila di samping memiliki kesamaan tetapi juga memiliki perbedaan dengan konsep negara hukum barat.⁷⁰

Pemahaman Hamdan Zoelva tentang negara hukum Pancasila harus dimulai dari penafsiran historis ke dalam proses dan latar belakang lahirnya Pancasila. Negara hukum Pancasila adalah negara dengan konsep hukum sesuai dengan karakteristik Pancasila yang kausa primanya adalah ketuhanan dan kausa materialisnya adalah manusia. Manusia Pancasila menurut Kaelan “adalah manusia yang memiliki hakikat kodrat yaitu makhluk individu sekaligus makhluk sosial secara seimbang”.⁷¹ Artinya, dalam perumusan hukum untuk mengatur masyarakat hukum dalam negara hukum Pancasila harus berupaya melayani dan memenuhi segala kebutuhan manusia baik sebagai makhluk individu maupun makhluk sosial. Inilah yang membedakan negara hukum Pancasila dengan negara hukum lainnya. Sehubungan dengan itu menurut Oemar Seno Adji :

negara hukum Pancasila memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Salah satu ciri pokok dalam negara hukum Pancasila adanya jaminan terhadap kebebasan beragama. Tetapi kebebasan yang positif, artinya tidak ada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di bumi Indonesia. Ciri-ciri negara hukum Pancasila yaitu : Hubungan yang erat antara agama dan negara; Bertumpu pada Ketuhanan yang Maha Esa; Kebebasan beragama dalam

⁷⁰ Hamdan Zoelva, *op. cit.*, halaman 8.

⁷¹ Kaelan, *Filsafat Pancasila*, *op. cit.*, halaman 72.

arti positif; Ateisme tidak dibenarkan; Komunisme dilarang; Asas kekeluargaan dan kerukunan.⁷²

Oemar Seno Adji mendefinisikan ciri khas negara hukum Pancasila dalam perspektif agama. Kemudian menurut Jimly Asshiddiqie :

dalam penerapan konsepsi negara hukum di Indonesia dalam situasi dewasa ini, terdapat tiga belas prinsip pokok negara hukum yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sebenarnya. Ketiga belas prinsip pokok negara hukum tersebut adalah: Supremasi hukum (*Supremacy of law*); Persamaan dalam hukum (*Equality before the law*); Asas legalitas (*Due process of law*); Pembatasan kekuasaan; Organ-organ (*Eksekutif independen*); Peradilan bebas dan tidak memihak; Peradilan tata usaha negara; Peradilan tata negara (*Constitutional court*); Perlindungan hak asasi manusia; Bersifat demokratis (*Demokratische rechtsstaat*); Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtsstaat*); Transparansi dan kontrol sosial ; Berketuhanan Yang Maha Esa.⁷³

Negara hukum Pancasila berisikan tentang asas ketuhanan yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa; asas kemanusiaan yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab, asas kebangsaan yaitu persatuan Indonesia, asas kerakyatan yang diwujudkan dalam kedaulatan rakyat dengan bentuk demokrasi musyawarah mufakat yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan; serta asas keadilan sosial untuk kepentingan umum yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sehingga keberadaan Pancasila dapat digunakan sebagai penguji dari hukum positif yang ada di Indonesia, yang artinya segala pembentukan hukum serta penerapan dan pelaksanaannya tidak lepas dari nilai-nilai Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm*. Dalam kaitan ini menurut Amran Suadi :

⁷² Yance Arizona, *loc. cit.*

⁷³ *Ibid.*

Pancasila berkedudukan sebagai *Staatsfundamentalnorn*/ norma dasar negara dalam jenjang norma hukum di Indonesia. Nilai-nilai Pancasila selanjutnya dijabarkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada dan merupakan nilai instrumental sebagai penjabaran dari nilai-nilai Pancasila. Oleh sebab itu, semua perundang-undangan yang ada dalam sumber hukum Indonesia harus bersumber pada Pancasila.⁷⁴

Dengan adanya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorn* maka dapat dilihat bahwa hukum yang dianut di Indonesia harusnya berdasarkan pada Pancasila, dan tentu saja pemerintahan yang ada di Indonesia harus sesuai dengan Pancasila, sebagaimana Pancasila tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai jiwa rohani dari UUD 1945. Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “negara Indonesia adalah negara hukum. Berdasarkan pernyataan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tersebut bahwa Indonesia merupakan negara hukum, namun negara hukum yang dianut di Indonesia menurut Sjahran Basah “adalah suatu negara hukum memiliki ciri-ciri yang khas yang berasal dari Indonesia yakni negara hukum yang berdasarkan pada Pancasila.”⁷⁵ Sehingga jika dilihat pada pengertian negara hukum pada umumnya memiliki prinsip yang mendasar yaitu pemerintah harus menjalankan pemerintahan berdasarkan hukum dan bukan dijalankan berdasarkan pada kekuasaan sebagaimana dikenal dengan istilah *Rule by law not Rule by man*, di mana hukum yang dimaksud di dalamnya mengandung penegakan kesetaraan, kebebasan setiap individu, dan hak-hak asasi manusia.

Negara hukum Pancasila diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan negara Indonesia adalah negara hukum, yang mana negara hukum

⁷⁴ Amran Suadi, *op. cit.*, halaman 250.

⁷⁵ Sjahran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, halaman 11.

yang diharapkan diterapkan adalah negara hukum Pancasila, yaitu negara hukum yang berdasarkan atas kelima sila dari Pancasila yaitu: Ketuhanan Yang Maha Esa; Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab; Persatuan Indonesia; Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan; Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Hal tersebut dikarenakan Pancasila merupakan jiwa dan falsafah dari hukum dan kehidupan berbangsa di Indonesia yang berasal dari jiwa bangsa Indonesia. selain itu Pancasila juga sebagai tolak ukur bagi segala kegiatan kenegaraan, kemasyarakatan, dan perorangan yang menyangkut berkesusilaan atau bernilai etika. Negara hukum Pancasila dapat dijelaskan dari sila-sila Pancasila itu sendiri sebagai berikut :

a. Negara Hukum Pancasila Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sila Ketuhanan Yang Maha Esa memiliki inti kata Tuhan, sehingga secara *morfologis* mengandung makna abstrak atau suatu hal yaitu kesesuaian dengan hakikat nilai-nilai yang berasal dari Tuhan, dan realisasinya adalah berupa nilai-nilai agama. Sehingga konsekuensinya dalam pelaksanaan hukum positif di Indonesia harus diukur dan sesuai dengan aturan yang berasal dari Tuhan yang memegang budi pekerti kemanusiaan yang luhur, yang dalam hal ini memberikan penjabaran yang lebih lanjut dalam suatu peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengatur manusia harus sesuai dengan nilai-nilai agama. Dalam kaitan ini menurut Made Hendra Wijaya :

bahwa negara hukum harus berdasarkan hukum sebagai panglima yang terdepan, namun tentu saja yang menjadi inti/jiwa dari hukum tersebut haruslah terdapat nilai ketuhanan di dalamnya, di mana nilai ketuhanan tersebut janganlah dipandang sempit hanya berpatokan pada suatu agama tertentu saja, namun harus dipandang sebagai nilai ketuhanan yang bersifat universal, yaitu memiliki sifat keadilan, memiliki sifat kebenaran, memiliki

sifat kebaikan, memiliki sifat welas asih atau pemurah, memiliki sifat pengampunan, memiliki sifat kesetaraan, memiliki sifat kebebasan, memiliki sifat menghormati memiliki sifat penghukuman, memiliki sifat tidak egois, dan lain-lain.⁷⁶

Yang dimaksud dengan Ketuhanan Yang Maha Esa adalah Ketuhanan Yang Maha Satu, walaupun di dunia ini banyak terdapat agama, kepercayaan dan keyakinan, namun Tuhan itu satu, yang sangat agung dan baik, yang tidak pernah membedakan manusia satu dengan manusia lainnya. Seperti yang dikemukakan oleh Notonogoro yang menyatakan :

isi arti sila Ketuhanan Yang Maha Esa, yang tidak terikat kepada bentuk Ketuhanan Yang Maha Esa yang tertentu, akan tetapi tidak memperkosa dari inti dan istilah sila Ketuhanan Yang Maha Esa, dengan kata lain batas-batas daripada inti-isinya harus cukup luas untuk dapat menempatkan semua agama dan kepercayaan di dalamnya.⁷⁷

Sehingga hukum yang ada di Indonesia sebagai pengayom dan pelindung bangsa Indonesia dan masyarakat Indonesia haruslah memiliki nilai dan sifat ketuhanan di dalamnya, yang tidaklah memihak terhadap salah satu golongan tertentu, individu tertentu, agama tertentu, atau keegoisan dari individu dalam membuat, menerapkan dan menjalankan hukum di Indonesia.

b. Negara Hukum Pancasila Berdasarkan Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab.

Sila kemanusiaan yang adil dan beradab yang berintikan kata manusia, yaitu manusia yang merupakan makhluk individu dan makhluk sosial yang memiliki jiwa, akal, rasa, dan kehendak yang mencari sebuah kebahagiaan sempurna untuk tujuannya. Sebagaimana yang disampaikan oleh Kaelan yang

⁷⁶ Made Hendra Wijaya, "Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila", *Jurnal Advokasi*, V No. 2, September 2015, halaman 206.

⁷⁷ Notonagoro, *op. cit.*, halaman 60.

mengatakan :

Sila kemanusiaan sebagai dasar fundamental dalam kehidupan kenegaraan, kebangsaan, dan kemasyarakatan. Nilai kemanusiaan ini bersumber pada dasar filosofis antropologis bahwa hakikat manusia adalah susunan kodrat rohani (jiwa) dan jasmani (raga), sifat kodrat individu dan sosial, kedudukan kodrat makhluk pribadi berdiri sendiri dan sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa.⁷⁸

Sila kemanusiaan yang adil dan beradab merupakan sila mengenai kemanusiaan. Sehingga menurut Made Hendra Wijaya “Indonesia yang sebagai negara hukum, yang mana setiap hukum yang dibuat, diterapkan dan dilaksanakan di Indonesia harus menghormati setiap bentuk-bentuk dari nilai-nilai kemanusiaan.”⁷⁹ Seperti halnya prinsip dasar dari negara hukum yang sangat menjunjung pengakuan terhadap manusia dan kemanusiaan, kebebasan, persamaan terhadap manusia, serta hak-hak asasi manusia.

Dalam pembentukan, penerapan dan pelaksanaan hukum di negara hukum Indonesia di dalamnya haruslah berisikan tentang nilai-nilai yang berisikan kemanusiaan yaitu nilai saling menghormati manusia satu sama lain, memberikan pengakuan terhadap manusia satu dengan lainnya, menganggap seluruh manusia adalah keluarga yang dilindungi, serta menciptakan keharmonisan antara manusia dalam melaksanakan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat, sehingga tujuan dari pembentukan, serta penyelenggaraan dan pelaksanaan hukum di Indonesia harus demi kebaikan seluruh umat manusia dalam arti luas, bermanfaat untuk kehidupan manusia, bangsa dan negara, dan perlindungan terhadap hak hakiki dari manusia serta memberikan kecerdasan bagi manusia, dan

⁷⁸ Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Jogjakarta, 2010, halaman 80.

⁷⁹ Made Hendra Wijaya, *op. cit.*, halaman 207.

bukan berdasarkan atas keegoisan, kekuasaan dan dan pengejaran yang bersifat materiil, yang bertujuan untuk kepentingan pribadi, kelompok atau golongan semata.

c. Negara Hukum Pancasila Berdasarkan Persatuan Indonesia

Sila Persatuan Indonesia, yang berintikan kata satu, menghendaki bangsa dan masyarakat Indonesia memiliki rasa, jiwa dan kehendak yang satu untuk mencapai tujuan dan cita-cita bangsa. W Para *founding father* bangsa Indonesia memahami bahwa di dalam negara Indonesia terdapat berbagai macam ragam bangsa, suku, ras dan bahasa, sehingga para pendiri bangsa menghendaki nilai satu dari kesatuan di Indonesia dijalankan dan dilaksanakan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam kaitan dengan ini Amran Suadi mengatakan :

Sila persatuan Indonesia terkandung nilai negara merupakan persekutuan hidup bersama di antara elemen-elemen yang membentuk negara yaitu suku, ras, kelompok, golongan maupun agama. Perbedaan di antaranya merupakan bawaan kodrat manusia dan juga merupakan ciri khas masing-masing elemen. Konsekuensinya negara adalah beraneka ragam tetapi satu, mengikatkan diri dalam satu persatuan yang dilukiskan dalam satu semboyan Bhineka Tunggal Ika. Negara memberi kebebasan atas individu, golongan, suku, ras, maupun agama untuk merealisasikan seluruh potensi dalam kehidupan bersama yang bersifat integral.⁸⁰

Menurut Made Hendra Wijaya “nilai dari kesatuan ini dapat diterapkan dengan mempertebal rasa toleransi, rasa gotong royong, dan rasa saling memiliki sebagai satu kesatuan keluarga.”⁸¹ Selain dalam kehidupan sosial, nilai dan jiwa kesatuan ini juga hendaknya ada dalam pembentukan, pelaksanaan dan penerapan

⁸⁰ Amran Suadi, *op. cit.*, halaman 265.

⁸¹ Made Hendra Wijaya, *op. cit.*, halaman 208.

hukum di Indonesia, sehingga hukum dapat dijadikan sebagai alat untuk mempersatukan tujuan, nilai dan jiwa masyarakat Indonesia, agar tidak diterapkan secara berpihak dan berbeda-beda.

d. Negara Hukum Pancasila Berdasarkan Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan.

Sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang berintikan rakyat yang artinya seluruh bangsa dan masyarakat Indonesia berasal dari rakyat dan tujuan serta cita-citanya untuk kepentingan seluruh rakyat di Indonesia. Sehingga hak dan kewajiban dari rakyat dapat tercipta secara seimbang, sehingga rakyat Indonesia membutuhkan seorang pemimpin yang berasal dari rakyat yang memiliki kebijaksanaan untuk memimpin bangsa dan masyarakat Indonesia agar terbentuknya keseimbangan hak dan kewajiban rakyat untuk bangsa dan negara Indonesia dengan menggunakan sistem demokrasi Pancasila yaitu musyawarah untuk mencapai mufakat. Menurut Made Hendra Wijaya :

musyawarah mufakat merupakan wujud dari kehendak rakyat masyarakat, dimana seluruh suara dan kehendak seluruh rakyat Indonesia, baik itu yang berasal dari kelompok minoritas maupun mayoritas, kaum miskin maupun kaum kaya yang ada di Indonesia, semuanya diperlakukan sama dan didengarkan serta diwujudkan untuk kepentingan umum.⁸²

Di dalam negara hukum Indonesia, hukum dibentuk, dilaksanakan dan diterapkan harus dengan kehendak segenap keinginan dan kebaikan masyarakat, bukan atas keinginan dari keserakahan dan rasa egois dari sebuah kelompok atau individu kekuasaan yang mengatasnamakan demokrasi. Hasil dari demokrasi

⁸² *Ibid.*, halaman 209.

Pancasila yang mufakat bukan berasal dari hitungan suara atau *voting* yang berisikan kalah dan menang, namun hasil tersebut harusnya berisikan kemenangan seluruh bangsa dan masyarakat Indonesia, yang artinya bukan suatu kemenangan politik dari suatu kelompok yang ada di Indonesia, namun kemenangan dari segala bidang kehidupan bangsa dan masyarakat Indonesia yang berisikan kebaikan untuk seluruh rakyat dan bangsa Indonesia. Di dalam negara hukum Pancasila, segenap hasil dari permusyawaratan pembentukan hukum dan penerapan dan pelaksanaan hukum di Indonesia dipertanggung jawabkan kepada Tuhan Yang Maha Esa dan seluruh bangsa serta masyarakat Indonesia.

e. Negara Hukum Pancasila Berdasarkan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Kita memahami bahwa keadilan memang merupakan suatu yang bersifat luas dan abstrak, tetapi keadilanlah yang sebagai tujuan dari setiap individu masyarakat dan setiap bangsa di dunia. Selama ribuan tahun manusia mencari makna dan definisi dari keadilan, pada jaman dahulu, pada budaya dan sejarah di Indonesia dalam kaitannya dengan harapan untuk mencapai keadilan. Dalam kaitan ini menurut Kaelan “keadilan kemanusiaan adalah keadilan yang dalam hubungan manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lain, manusia dengan masyarakat, bangsa dan negaranya serta manusia dengan tuhan nya.”⁸³ Di mana hal tersebut juga menjadi tujuan bangsa Indonesia dewasa ini yang berakar dari nilai-nilai nusantara Indonesia pada jaman dahulu yang pada saat ini dirangkum dan dimasukkan ke dalam Pancasila yaitu sila kelima Pancasila yang berbunyi “Keadilan

⁸³ Kaelan, *Pendidikan Pancasila ... op. cit.*, halaman 83.

Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”.

Di dalam sila kelima Pancasila berintikan kata adil, yaitu adil yang memiliki sifat universal, atau adil yang sebenarnya yaitu adil yang tidak memihak, dan nilai adil yang ada dan dapat dirasakan oleh semua masyarakat dan bangsa Indonesia. Nilai dalam sila ini adalah tujuan dari bangsa Indonesia, yaitu menciptakan keadilan yang sama untuk seluruh bangsa dan masyarakat Indonesia, bukan merupakan keadilan yang dibeda-bedakan. Menurut Amran Suadi :

Bahwa nilai keadilan yang harus terwujud dalam kehidupan bersama adalah keadilan yang didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lain, manusia dengan masyarakat bangsa, dan negara serta hubungan manusia dengan tuhan.⁸⁴

Selain itu keadilan yang diharapkan adalah keadilan yang berisikan kedaulatan dari manusia, pengakuan, serta kebebasan yang mendasar untuk diberikan kepada masyarakat dan bangsa Indonesia. Nilai keadilan ini diharapkan dalam pembentukan undang-undang, dan kebijakan yang dilakukan pemerintah memiliki rasa keadilan dan kesetaraan serta dalam pelaksanaannya dari undang-undang dan kebijakan pemerintah, serta pelaksanaan badan peradilan diharapkan dalam penerapannya dilaksanakan dengan setara dan adil dan tidak membedakan.

2. Teori Demokrasi Pancasila

Demokrasi adalah kekuasaan rakyat. Ini adalah sistem yang didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan diasosiasikan dengan dua nilai utama, yaitu: kebebasan dan persamaan. Kebebasan di sini secara otomatis berarti kebebasan

⁸⁴ *Ibid.*

untuk mengambil tanggung jawab dan bergerak dalam batas-batas konstitusi, hukum dan etika. Kesetaraan gender meliputi bidang hukum, ekonomi, sosial dan politik. Gagasan demokrasi memang telah menjadi usaha universal. Menurut Armanda Riyanto :

Tuntutan universal yang terkandung dalam demokrasi meliputi nilai-nilai intrinsik, instrumental, dan konstruktif. Nilai intrinsik demokrasi terkait erat dengan kebebasan dan partisipasi. Pelaksanaan kebebasan, pelaksanaan hak sipil dan politik merupakan bagian dari kehidupan individu sebagai makhluk sosial. Partisipasi dalam kehidupan sosial dan politik mengandung nilai intrinsik bagi kehidupan manusia.⁸⁵

Pendapat Armanda Riyanto tersebut mengandung makna bahwa demokrasi mengandung nilai-nilai yaitu nilai instrinsik, instrumental, dan konstruktif. Kebalikan dari kebebasan adalah moderasi, kontrol, dan kesewenang wenangan. Kebalikan dari kesetaraan adalah diskriminasi dan ketidakadilan. Demokrasi merupakan suatu istilah dengan berbagai penafsiran. Hal ini dapat dilihat dengan beragamnya batasan atau definisi kata demokrasi itu sendiri. Sehubungan dengan itu menurut Didik Sukriono :

Demokrasi sebagai tatanan politik merupakan model yang tepat dalam menyelenggarakan kehidupan bernegara. Demokrasi tentu bukan satu-satunya model yang paling cocok untuk mengatur kehidupan manusia. Tetapi sejarah menunjukkan bahwa demokrasi memiliki peluang paling kecil untuk mempermalukan umat manusia. Runtuhnya komunisme di Eropa Timur menambah daftar panjang keunggulan demokrasi dibandingkan rezim politik lainnya, sehingga sebagian besar negara di dunia kini telah menganut demokrasi.⁸⁶

Dari pengertian yang disampaikan Didik Sukriono tersebut dapat dipahami bahwa demokrasi merupakan model yang tepat dalam menyelenggarakan suatu

⁸⁵ Armanda Riyanto (*et al*), *Politik Demokrasi: Sketsa Filosofis-Fenomenologis*, Averroes Press, Malang, 2014, halaman 109.

⁸⁶ Didik Sukriono, *op. cit.*, halaman 9.

negara yang memiliki dampak buruk paling kecil di antara model yang lain. Sejalan dengan hal di atas, menurut Elly Rosana :

Kondisi kehidupan yang demokratis menjadi dambaan bagi setiap manusia. Untuk itu demokrasi perlu diterapkan ke dalam kehidupan sehari-hari. Demokrasi menjadi perlambang peradaban modern bagi banyak bangsa di dunia. Dengan kondisi tersebut, ada semacam kewajiban tidak tertulis bagi negara-negara di dunia untuk mengadopsi sistem politik demokrasi sebagai sistem politiknya.⁸⁷

Pengertian demokrasi di atas menunjukkan bahwa, rakyat mempunyai kekuasaan, mengambil dan menentukan keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, serta mengontrol pelaksanaan kebijakan, baik yang dilaksanakan langsung oleh rakyat maupun oleh lembaga perwakilannya. Oleh karena itu, negara yang menganut sistem demokrasi diselenggarakan berdasarkan kemauan dan kehendak mayoritas dan juga tidak mengesampingkan minoritas.

Kemudian daripada itu, demokrasi bukan merupakan suatu istilah asing bagi semua orang. Hampir semua negara di dunia dewasa ini menamakan dirinya sebagai negara demokrasi. Hal ini menunjukkan bahwa gagasan demokrasi saat ini semakin mendunia dan diakui sebagai bentuk pemerintahan yang lebih bagus dibandingkan dengan sejumlah bentuk pemerintahan yang lain. Namun demikian, pelaksanaan demokrasi di suatu negara tidak akan sama dengan negara lain. Sebab ada sejumlah faktor yang mempengaruhi pelaksanaan demokrasi di suatu negara, seperti ideologi, latar belakang sejarah, kondisi sosial budaya, tingkat kemajuan ekonomi, dan sebagainya.

⁸⁷ Elly Rosana, "Negara Demokrasi dan Hak Asasi Manusia", *Jurnal Tapis* XII No. 1, Juli 2016, halaman 39.

Demokrasi merupakan suatu sistem politik di dalam sebuah negara. Sistem politik di sini diartikan sebagai cara dalam pengambilan berbagai keputusan penyelenggaraan negara. Sebuah negara dikatakan negara demokrasi jika dalam pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan negara dilakukan dengan sebesar-besarnya melibatkan rakyat. Apa yang menjadi ide, aspirasi, gagasan, usulan, termasuk kondisi sosial di masyarakat menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

Semakin besar ide dalam pembuatan kebijakan berasal dari rakyat maka dapat dikatakan tingkat demokratisasi di dalam negara tersebut semakin tinggi, demikian pula sebaliknya semakin sedikit ide dalam pembuatan kebijakan tersebut diambil dari rakyat maka semakin rendah tingkat demokratisasi di dalam negara.

Dalam kaitan ini Harjono mengatakan :

Demokrasi memberikan pemahaman bahwa sumber dari kekuasaan adalah rakyat. Dengan pemahaman seperti itu, rakyat akan melahirkan sebuah aturan yang akan menguntungkan dan melindungi hak-haknya. Agar itu bisa terlaksana, diperlukan sebuah peraturan bersama yang mendukung dan menjadi dasar pijakan dalam kehidupan bernegara untuk menjamin dan melindungi hak-hak rakyat.⁸⁸

Konsep yang dikemukakan Harjono tersebut dapat dipahami bahwa dalam demokrasi sumber kekuasaan adalah rakyat, maka rakyat yang menentukan aturan untuk melindungi hak-haknya. Demokrasi telah menjadi tolok ukur yang fundamental bagi legitimasi politik pada era dewasa ini. Pembuatan hukum dan penegakan hukum menjadi benar, jika dilakukan secara demokratis. Banyak negara yang menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi, meski dalam kenyataan

⁸⁸ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, halaman 1.

sejarah dari lembaga-lembaga politiknya, menunjukkan adanya kerentanan terhadap faktor-faktor yang tidak demokratis. Dalam kaitan ini Afan Gaffar mengatakan :

Demokrasi adalah sebuah istilah yang cukup populer, tidak ada istilah lain yang lebih populer dalam wacana politik yang banyak dibicarakan orang, akademisi, politisi dan aktivis melebihi istilah demokrasi. Istilah ini istilah ini banyak didambakan oleh orang-orang yang memiliki kesadaran politik untuk mewujudkannya dalam kehidupan sehari-hari. Mereka percaya bahwa demokrasi lebih banyak membawa dampak positif dibanding dampak negatifnya.⁸⁹

Kosakata demokrasi menyebar menjadi kosakata yang meluas dan menjadi bagian dari banyak bahasa di dunia. Kata demokrasi merupakan turunan dari Bahasa Yunani. Kata demokrasi masuk ke dalam pembendaharaan Bahasa Inggris baru sejak abad ke-16. Sebelumnya, kata ini lebih dahulu dikenal dalam bahasa Perancis *democratie*, yang sebenarnya berasal dari bahasa Yunani *demokratia*. Yang mana secara etimologi (bahasa) demokrasi berasal dari Bahasa Yunani yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratos/cratein* yang berarti pemerintahan atau kekuasaan, sehingga secara Bahasa demokrasi adalah pemerintahan rakyat atau kekuasaan rakyat.

Menurut Schumpeter “secara etimologi (istilah) pada hakikatnya demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara memperjuangkan kompetisi atas suara rakyat.”⁹⁰ Lebih lanjut menurut Budi Juliardi “demokrasi merupakan konsep yang abstrak dan universal. Demokrasi itu telah

⁸⁹ Afan Gaffar dalam Naili Rohmah Iftitah, “Islam dan Demokrasi”, *Jurnal Islamuna* I No. 1, Juni 2014, halaman 1.

⁹⁰ Schumpeter dalam Naili Rohmah Iftitah, *Ibid*.

diterapkan di banyak negara dalam berbagai bentuk, sehingga melahirkan berbagai sebutan tentang demokrasi, seperti demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat, demokrasi terpimpin, demokrasi liberal dan sebagainya.”⁹¹ Namun demikian menurut Miriam Budiardjo pada prinsipnya demokrasi dapat dibedakan atas dua aliran yaitu :

Pertama, demokrasi konstitusional yaitu demokrasi yang berawal dari gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tersebut tercantum dalam konstitusi. Oleh karena itu, pemerintahan ini sering disebut dengan pemerintahan berdasarkan konstitusi. Demokrasi konstitusional banyak diterapkan di berbagai negara dengan berbagai variasi, misalnya dengan nama demokrasi liberal dan banyak diterapkan di negara-negara barat. Demokrasi Pancasila juga dapat dikategorikan ke dalam tipe demokrasi konstitusional; *Kedua*, demokrasi *proletary*/demokrasi rakyat, merupakan tipe demokrasi yang lebih mendasarkan diri pada ideologi komunisme. Tipe demokrasi ini banyak dianut oleh negara-negara komunis di Eropa Timur, juga di Republik Rakyat Cina dan Korea Utara di Asia.⁹²

Demokrasi tidak hanya merupakan suatu sistem pemerintahan tetapi juga suatu gaya hidup serta tata masyarakat tertentu yang karenanya juga mengandung unsur moral. Pengambilan keputusan dalam alam demokrasi dilakukan dengan musyawarah, mufakat, atau dengan suara terbanyak (*voting*). Dalam musyawarah, setiap anggota harus memiliki kebebasan dalam mengemukakan pendapat baik secara lisan ataupun tertulis.

Setelah musyawarah dilaksanakan, pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan mufakat suara bulat (musyawarah untuk mufakat) atau dengan pemungutan suara terbanyak (*voting*). Prinsip utama dalam pengambilan keputusan ini menurut

⁹¹ Budi Juliardi, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2014, halaman 34.

⁹² Ni'matul Huda, *op. cit.*, halaman 54.

Ravietch “adalah bahwa keputusan harus ditentukan oleh mayoritas anggota tanpa mengabaikan kepentingan minoritas.”⁹³ Oleh karena itu, maka setiap keputusan yang diambil dalam musyawarah atau *voting* harus didukung oleh kelompok yang semula tidak setuju atau yang kalah dalam *voting*.

Dalam pengertian yang paling sederhana, demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat. Dapat diartikan bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang melayani kepentingan rakyat tanpa memandang keterlibatan mereka dalam kehidupan politik, sedangkan pengangkatan jabatan publik dilakukan dengan dukungan suara rakyat dan mereka memiliki hak untuk memilih dan dipilih. Demokrasi sendiri dapat dibedakan menjadi berbagai macam, salah satunya berdasarkan penyaluran kehendak rakyat. Demokrasi yang berdasarkan atas kehendak rakyat memiliki demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung/perwakilan.

Indonesia adalah negara demokrasi, sebagai negara demokrasi sudah sepatutnya penyelenggaraan negara didasarkan kepada kepentingan rakyat, karena rakyat sebagai pemegang kedaulatan di dalam negara. Adapun demokrasi di Indonesia disebut demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila sebagai suatu sistem demokrasi memiliki pengertian atau makna tersendiri yang berbeda dengan sistem demokrasi lainnya. Sehubungan dengan itu menurut Cholisin dan Nasiwan :

Demokrasi Pancasila merupakan satu-satunya konsep demokrasi orisinal, yaitu demokrasi yang konstitusional berdasarkan mekanisme kedaulatan rakyat di setiap penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan menurut konstitusi yaitu UUD 1945. Sebagai demokrasi Pancasila terikat

⁹³ Ravietch dalam Naili Rohmah Iftitah, *loc. cit.*

dengan UUD 1945 dan implementasinya (pelaksanaannya) wajib sesuai dengan apa yang terdapat dalam UUD 1945.⁹⁴

Demikian pula Menurut Dardji Darmo Diharjo mendefinisikan “demokrasi Pancasila sebagai paham demokrasi yang bersumber dari kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia, yang perwujudannya seperti dalam ketentuan-ketentuan Pembukaan UUD 1945.”⁹⁵ Dari dua konsep di atas dapat dipahami bahwa demokrasi Pancasila merupakan suatu konsep demokrasi yang orisinal yang tidak dimiliki bangsa lain yang bersumber dari kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia. Adapun yang dimaksud demokrasi Pancasila menurut M Taopan yaitu “pemerintahan rakyat yang berdasarkan nilai-nilai falsafah Pancasila atau pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat yang dituntun oleh prinsip dasar yaitu sila-sila Pancasila.”⁹⁶ Pengertian harfiah tersebut di atas adalah pengertian yang tercipta dari perpaduan pengertian kata demokrasi dan kata Pancasila. Selain itu Menurut Hazairin :

Demokrasi Pancasila sebagai istilah dipergunakan oleh MPRS 1968 ialah pada dasarnya demokrasi sebagaimana yang telah dipraktikkan oleh pihak-pihak bangsa Indonesia semenjak dahulu kala dan masih dijumpai sekarang ini dalam praktik hidup masyarakat hukum adat, seperti desa, kuria, marga, nagari dan wanua yang telah ditingkatkan ke taraf urusan negara.⁹⁷

Hazairin memandang bahwa demokrasi Pancasila merupakan demokrasi asli bangsa Indonesia yang terdapat di desa-desa yang ditingkatkan ke taraf urusan negara. Kemudian daripada itu, menurut Sri Soemantri “demokrasi Pancasila

⁹⁴ Cholisin dan Nasiwan, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, Ombak, Yogyakarta, 2013, halaman 101.

⁹⁵ Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, halaman 21.

⁹⁶ M Taopan, *Demokrasi Pancasila Analisa Konsepsional Aplikatif*, Sinar Grafika, Jakarta, 1987, halaman 39.

⁹⁷ Hazairin, *op. cit.*, halaman 32.

adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan yang mengandung semangat ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan keadilan sosial.”⁹⁸ Rumusan ini dapat dipahami sebagai rumusan pengertian demokrasi yang lengkap meskipun sepintas lalu kelihatan seolah-olah hanya merangkaikan rumusan kalimat kelima sila Pancasila menjadi satu kalimat. Sejalan dengan itu, menurut Anak Agung Ngurah Agung Wira Bima Wikrama :

Demokrasi Pancasila lahir dari gagasan seorang tokoh bangsa dan sekaligus sebagai pendiri negara Indonesia yaitu Soekarno. Demokrasi Pancasila merupakan sebuah perjuangan bangsa Indonesia untuk mewujudkan cita-cita Indonesia merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur. Selain itu, demokrasi Pancasila merupakan produk nasional yang lahir dan digali dari nilai-nilai budaya bangsa Indonesia yang telah tumbuh subur di nusantara. Nilai-nilai luhur bangsa Indonesia inilah yang mengilhami pendiri bangsa Indonesia untuk meneguhkan kembali keyakinannya tentang sesuatu yang telah berkembang di nusantara sejak jaman kerajaan. Keyakinan tersebut telah tumbuh dan berkembang menjadi ideologi dan telah disepakati oleh pemimpin bangsa Indonesia dan seluruh rakyat Indonesia hingga saat ini.⁹⁹

Kunci pemahaman rumusan pengertian tersebut terletak pada kata ‘kerakyatan’ yang sama artinya dengan pengertian kata ‘kedaulatan’ atau ‘kekuasaan tertinggi di tangan rakyat’. Dengan demikian rumusan pengertian demokrasi Pancasila menurut Soemantri berkaitan secara fungsional dan material dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Hal ini sejalan pula dengan pendapat Kaelan yang mengatakan “nilai yang terkandung dalam sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan didasari oleh sila

⁹⁸ Sri Soemantri dalam Taopan, *loc. cit.*

⁹⁹ Anak Agung Ngurah Agung Wira Bima Wikrama, “Pemilihan Umum Indonesia antara Demokrasi Pancasila dan Demokrasi Liberal”, *Jurnal Bappeda Litbang* 2, No. 1, April 2019, halaman 2.

ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, serta menjiwai sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”¹⁰⁰

Beranjak dari konsep inti demokrasi Pancasila yang secara eksplisit berbunyi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan (Sila ke-4 Pancasila), maka demokrasi Pancasila meletakkan hikmat kebijaksanaan sebagai dasar dalam pelaksanaan demokrasi. Menurut Eddy Prabowo “kerakyatan merupakan kata sifat yang berarti sifat tentang rakyat. Segala sesuatu dikatakan tentang rakyat apabila benar-benar mencerminkan hakikat rakyat. Agar benar-benar mencerminkan rakyat, maka harus berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan ditujukan untuk rakyat.”¹⁰¹ Jadi kerakyatan adalah istilah demokrasi dalam bahasa Indonesia.

Demokrasi Pancasila memiliki ciri pokok yaitu musyawarah untuk mufakat, musyawarah untuk mufakat disebut sebagai ciri pokok karena prinsip musyawarah untuk mufakat pada hakikatnya adalah prinsip utama yang dapat ditemukan dalam demokrasi Pancasila. Dengan kata lain, musyawarah untuk mufakat adalah prinsip dasar yang membedakan demokrasi Pancasila dengan demokrasi liberal yang menganut prinsip *personal vote* dan demokrasi rakyat yang menganut prinsip pemusatan kekuasaan (otoritas). Di sisi lain Wishnu Dewanto mengatakan “nilai-nilai yang terkandung dalam demokrasi Pancasila merupakan nilai-nilai adat dan kebudayaan dari masyarakat Indonesia secara umum.”¹⁰²

¹⁰⁰ Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, *op. cit.*, halaman 79.

¹⁰¹ Eddy Prabowo, “Demokrasi Pancasila Sebagai Model Demokrasi Yang Rasional dan Spesifik”, *Jurnal Ilmiah CIVIS*, I, No. 1, Januari 2011, halaman 47.

¹⁰² Wishnu Dewanto, Tinjauan Hukum Implementasi Sistem Demokrasi Pancasila Melalui Pemilihan Umum Langsung di Indonesia, *Tesis*, Program Pasca Sarjana, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Tama Jagakarsa, Jakarta, halaman 47.

Sejalan dengan itu menurut Koenjoroningrat “musyawarah untuk mufakat dimulai dengan hukum adat. Dalam hal ini berarti membuat keputusan peradilan berdasarkan toleransi, dengan mengutamakan kepentingan bersama di atas kepentingan individu atau kelompok. Konsep refleksi konsensus muncul dari tradisi budaya masyarakat Indonesia.”¹⁰³ Dari hal tersebut dapat dipahami bahwa penggunaan ungkapan ‘tidak langsung’ dengan maksud untuk mengingatkan bahwa dalam kehidupan bernegara, prinsip musyawarah untuk mufakat digunakan terutama oleh lembaga-lembaga perwakilan (MPR/DPR) untuk mencari jalan keluar/pemecahan masalah-masalah rakyat banyak. Dari rumusan pengertian musyawarah dan mufakat diperoleh kesan yang memberikan gambaran bahwa sesungguhnya prinsip musyawarah adalah manifestasi atau pancaran dari prinsip kekeluargaan melalui kehidupan bermasyarakat/bernegara yang mana menurut Yudi Latif :

dalam demokrasi Pancasila semua pengambilan keputusan kenegaraan harus dilakukan bersama oleh seluruh rakyat melalui permusyawaratan untuk mencapai mufakat. Tiga prinsip tersebut di atas dalam suatu kesatuan yang utuh dan menyeluruh merupakan doktrin kerakyatan Indonesia yang menjadi esensi dari sistem demokrasi politik yang sesuai dengan hakikat manusia Indonesia dan paham kekeluargaan.¹⁰⁴

Perlu diingat bahwa prinsip kebersamaan yang merupakan hakikat dari falsafah Pancasila. Kelihatan bahwa prinsip kekeluargaan yang merupakan ciri khas masyarakat Indonesia, mempunyai hubungan organik dengan prinsip musyawarah mufakat. Dalam kaitan ini menurut Bimby Elizabeth Anjani “demokrasi Pancasila berpangkal dari kekeluargaan dan gotong royong. Semangat kekeluargaan itu

¹⁰³ Koenjoroningrat dalam Dessi Permatasari dan Cahyo Seftyono, *op. cit.*, halaman 5.

¹⁰⁴ Yudi Latif, *op. cit.*, halaman 84.

sendiri sudah lama dianut dan berkembang dalam masyarakat Indonesia, khususnya di masyarakat pedesaan.”¹⁰⁵ Di dalam pelaksanaan demokrasi Pancasila terdapat beberapa ciri operasional yang secara materiil mempunyai hubungan organik dan fungsional dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Adapun ciri-ciri demokrasi Pancasila menurut Wishnu Dewanto yaitu :

Pemerintah berjalan sesuai dengan konstitusi; Terdapat pemilu secara berkesinambungan; Adanya penghargaan atas hak asasi manusia dan perlindungan untuk hak minoritas; Merupakan kompetisi dari berbagai ide dan cara dalam menyelesaikan masalah; Ide yang terbaik akan diterima ketimbang dari suara terbanyak.¹⁰⁶

Ciri-ciri tersebut mengandung nilai yaitu kepentingan negara dan masyarakat, tidak memaksakan kehendak kepada orang lain, mengutamakan musyawarah dan mengambil keputusan untuk kepentingan bersama, musyawarah untuk mencapai mufakat diliputi semangat kekeluargaan, dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah.

Musyawarah dilakukan dengan akal sehat sesuai dengan hati nurani yang luhur, keputusan yang diambil harus dapat dipertanggung jawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Mengenai hal ini Soekarno mengatakan “bahwa syarat mutlak untuk kuatnya negara Indonesia adalah permusyawaratan/perwakilan.”¹⁰⁷ Kemudian terdapat prinsip-prinsip yang terkandung dalam demokrasi Pancasila menurut Cholisin & Nasiwan yaitu :

¹⁰⁵ Bimby Elizabeth Anjani, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Universitas Paramadina, 2020, halaman 9.

¹⁰⁶ Wishnu Dewanto, *op. cit.*, halaman 48.

¹⁰⁷ RM A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, halaman 160.

Persamaan bagi seluruh rakyat Indonesia; Keseimbangan antara hak dan kewajiban; Pelaksanaan kebebasan yang bertanggung jawab secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri sendiri, dan orang lain; Mewujudkan rasa keadilan sosial; Pengambilan keputusan dengan musyawarah; Mengutamakan persatuan nasional dan kekeluargaan; Menjunjung tinggi tujuan dan cita-cita nasional.¹⁰⁸

Selain itu menurut Restu Gusti Monitasari dalam pelaksanaannya demokrasi dalam dimensi Pancasila memiliki prinsip-prinsip, yakni¹⁰⁹ :

- a) Persamaan bagi seluruh rakyat Indonesia
Persamaan bagi seluruh rakyat Indonesia dimaksudkan bahwa hak dan kewajiban yang dimiliki oleh rakyat Indonesia sama dan sejajar. Persamaan hak dan kewajiban tersebut tidak hanya dalam bidang politik saja melainkan bidang hukum, ekonomi dan sosial.
- b) Keseimbangan antara hak dan kewajiban
Prinsip keseimbangan antara hak dan kewajiban memberikan pengertian bahwa warga negara dalam menerima hak yang dimilikinya namun juga harus diseimbangkan dengan kewajiban yang dimiliki.
- c) Pelaksanaan kebebasan
Pelaksanaan kebebasan yang bertanggung jawab secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri sendiri, dan orang lain demokrasi Pancasila memberikan kebebasan kepada setiap individu namun dengan batasan yang bertanggung jawab.
- d) Mewujudkan rasa keadilan sosial
Keadilan sosial melingkupi sila dalam Pancasila terutama sila kelima. Maka dari itu prinsip dalam demokrasi Pancasila ingin mewujudkan rasa keadilan sosial dalam setiap masyarakat.
- e) Pengambilan keputusan dengan musyawarah
Landasan gotong royong dan kebersamaan merupakan dasar dari pengambilan keputusan dengan musyawarah. Dalam pengambilan keputusan ini mengilhami rasa keadilan bagi semua. Di mana tidak hanya mementingkan kaum mayoritas saja, namun juga dapat memperhatikan kaum minoritas.
- f) Mengutamakan persatuan nasional dan kekeluargaan
Prinsip persatuan nasional terilhami dari sila ketiga dari Pancasila. Rasa kekeluargaan dalam Negara Republik Indonesia, memunculkan persatuan nasional dalam setiap masyarakat. Persatuan nasional juga sangat penting dalam pertahanan negara agar negara dapat kuat saat ada gangguan baik dari dalam maupun dari luar.

¹⁰⁸ Cholisin dan Nasiwan, *op. cit.*, halaman 11.

¹⁰⁹ Restu Gusti Monitasari (*et al*), "Demokrasi Dalam Dimensi Nilai-Nilai Pancasila Berdasarkan Paradigma *Philosophische Grondslag*", *Jurnal Res Justitia* I No. 2 Juni 2021, halaman 242-243.

g) Menjunjung tinggi tujuan dan cita-cita nasional.

Tujuan dan cita-cita nasional Negara Indonesia tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia. Diungkapkan bahwa Indonesia menyatakan kemerdekaannya dan kemudian membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Oleh karena itu, demokrasi Pancasila harus dipahami sebagai bentuk demokrasi yang khas yang dimiliki oleh Indonesia yang merupakan sistem demokrasi yang berasal dari demokrasi adat yang diangkat menjadi demokrasi negara yang mengedepankan musyawarah mufakat dengan semangat kekeluargaan dan berorientasi etis kepada hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dalam setiap pengambilan keputusan. Hal ini disebabkan karena Pancasila memandang manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial secara seimbang sebagai hakikat kodratnya.

3. Teori Perwakilan

Sebagaimana kita ketahui, dalam bentuk tertuanya, demokrasi dipraktikkan langsung di Athena. Rakyat (kecuali perempuan dan budak) terlibat langsung dalam pengambilan kebijakan negara. Namun dalam proses pembangunan, prinsip demokrasi tersebut sudah tidak dapat dijalankan lagi karena pertumbuhan penduduk, luas wilayah, dan rumitnya urusan kenegaraan. Dengan demikian, penerapan demokrasi langsung bertransformasi menjadi demokrasi perwakilan. Awalnya, demokrasi perwakilan atau sistem perwakilan digunakan pada Abad Pertengahan (+1500-1700 M) di Perancis. Pada saat itu, para penguasa tanah dianggap menguasai tanah tersebut dan mereka yang tinggal di sana ditunjuk

sebagai penasihat raja beserta para pendeta. Pemilik tanah dan pendeta bergabung dengan *curiaregis* yang kemudian menjadi *House of Lords*.

Menurut Hotma P Sibuea “dalam perkembangan selanjutnya, muncul juga perwakilan non bangsawan. Kelompok ini termasuk golongan menengah atau masyarakat yang dipercaya oleh sekelompok orang untuk memperjuangkan kepentingannya. Kelompok ini kemudian menjadi badan yang sekarang dikenal dengan *House of Common*.”¹¹⁰ Perkembangan praktik demokrasi tersebut kemudian memunculkan teori-teori baru mengenai demokrasi. Saat ini masyarakat sering mengenal dua istilah demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).

Padahal, demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan mempunyai model yang berbeda-beda. Ada model representasi yang meliputi representasi teritorial, representasi fungsional, dan representasi politik. Representasi teritorial adalah model representasi yang digunakan untuk mewakili kepentingan teritorial atau regional tertentu. Dengan demikian, setiap wilayah suatu negara akan diwakili oleh satu orang atau lebih yang akan memperjuangkan kepentingan daerahnya.

Representasi fungsional kemudian merupakan bentuk representasi berdasarkan fungsi tertentu dari kelompok masyarakat. Fungsi disebut sebagai jabatan, keahlian, dan kedudukan. Wakil politik pada masa itu adalah wakil partai politik tertentu yang dikirim untuk mewakili partainya dalam badan perwakilan. Menurut Jimly Ashiddiqie “di Indonesia, terdapat tiga model perwakilan yang telah dan/atau masih diterapkan. Bagi wakil teritorial disebut Dewan Perwakilan Daerah,

¹¹⁰ Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, Erlangga, Jakarta, 2014, halaman 213.

bagi wakil politik disebut Dewan Perwakilan Rakyat, dan bagi wakil fungsional disebut utusan golongan.”¹¹¹

Setelah Amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, utusan golongan tidak lagi digunakan. Terkait dengan masalah keterwakilan, selain masalah model perwakilan, juga terdapat masalah hubungan antara wakil dan pemilihnya. Ada banyak pandangan seputar hubungan ini. Pada zaman kuno Spanyol abad pertengahan, sebelum seorang wakil menghadiri kongres, kota atau wilayah yang diwakilinya membuat arahan rinci tentang apa yang harus dikomunikasikan dan dipertahankan di parlemen.

Wakil tersebut juga harus bersumpah dan menandatangani perjanjian untuk tidak menyimpang atau melampaui tugas yang diberikan. Praktik semacam ini disebut dengan tugas wajib. Oleh karena itu, satu-satunya tugas wakil adalah menyampaikan kehendak pemilih tanpa bergantung pada hati nuraninya. Belakangan, praktik amanah semacam ini beralih ke model perwalian karena dianggap tidak relevan dengan perkembangan demokrasi. Dalam model fidusia, pejabat terpilih tidak lagi dianggap sebagai wakil melainkan sebagai orang yang dipercaya untuk memperjuangkan kepentingan pemilih sesuai hati nurani dan ideologinya.

Oleh karena itu, wakil dianggap sebagai pembela pemilihnya, yang memahami dan mengetahui kepentingan terbaik pemilih serta melindungi kepentingan tersebut dengan caranya sendiri. Mengenai hubungan antara wakil dan

¹¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Grafindo, Jakarta, 2013, halaman 305.

daerah pemilihannya juga terdapat pendapat profesional. Salah satunya adalah pendapat Abu Daud Busroh yang menegaskan bahwa ada 4 jenis hubungan antara wakil dengan orang yang diwakilinya, yaitu:

Pertama, wakil bertindak sebagai wali. Di sini wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa berkonsultasi dengan orang yang diwakilinya; *Kedua*, wakil bertindak sebagai delegasi. Di sini wakil bertindak sebagai pembawa pesan atau duta bagi orang yang diwakilinya, wakil selalu menaati petunjuk dan arahan orang yang diwakilinya; *Ketiga*, wakil bertindak sebagai politisi. Di sini, wakil terkadang bertindak sebagai wali, terkadang sebagai delegasi. Tindakannya tergantung pada topik yang sedang dibahas; *Keempat*, wakil bertindak sebagai partai. Di sini wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program pihak agen (organisasi). Setelah wakil dipilih oleh pemilih, hubungannya dengan pemilih dilepaskan dan hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dimulai.¹¹²

Dari hal di atas, dapat dipahami bahwa ada beberapa jenis hubungan antara wakil orang yang diwakilinya. Namun yang pasti, teori perwakilan tersebut mutlak sangat diperlukan dalam penyelenggaraan negara apalagi di dalam negara-negara yang memiliki wilayah yang luas, berpenduduk banyak, serta kompleksitas yang tinggi di tengah-tengah masyarakat, agar penyelenggaraan negara dapat berjalan lebih efektif karena tidak perlu melibatkan masyarakat secara langsung dalam setiap pengambilan keputusan-keputusan kenegaraan cukup melalui wakil-wakilnya.

4. Korelasi antara teori negara hukum Pancasila, teori demokrasi Pancasila dan teori perwakilan.

Kedaulatan rakyat di Indonesia dijalankan di dalam negara hukum Pancasila yang memiliki esensi bahwa teori negara hukum Pancasila adalah bahwa Indonesia

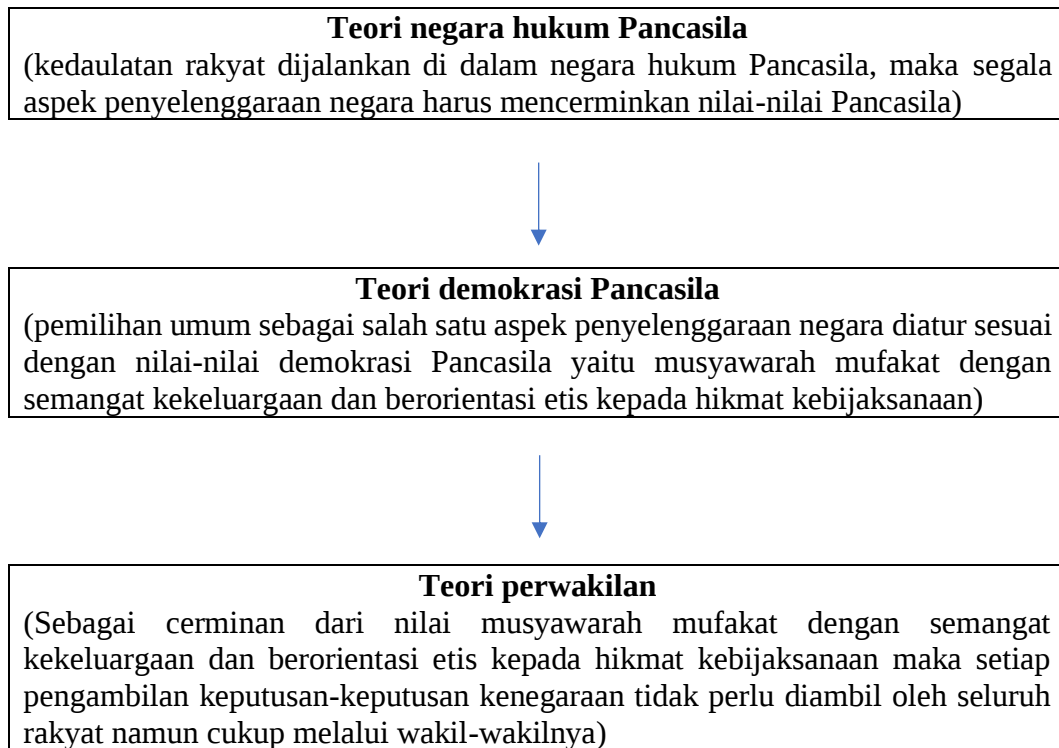
¹¹² Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, halaman 72.

sebagai negara hukum yang memiliki landasan filosofis atau dasar falsafah negara yaitu Pancasila, maka segala aspek dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila itu sendiri seperti nilai keagamaan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai musyawarah mufakat, dan nilai keadilan sosial, termasuk nilai-nilai gotong-royong, toleransi, tenggang rasa, dan persaudaraan. Nilai-nilai tersebut harus tercermin dalam norma-norma hukum di Indonesia baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis.

Maka dari itu, pemilihan umum (anggota legislatif) sebagai salah satu aspek dalam penyelenggaraan negara harus diatur dan dijalankan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila khususnya nilai yang terkandung dalam sila keempat Pancasila yaitu demokrasi yang berlandaskan musyawarah mufakat dengan semangat kekeluargaan dan berorientasi etis kepada hikmat kebijaksanaan, jika di Indonesia sendiri tercermin dalam sistem proporsional tertutup. Hal inilah yang memunculkan teori perwakilan di Indonesia yang mana setiap pengambilan keputusan-keputusan kenegaraan tidak perlu diambil oleh seluruh rakyat namun cukup melalui wakil-wakilnya sebagai cerminan dari nilai musyawarah mufakat dengan semangat kekeluargaan di samping teori perwakilan tersebut mutlak sangat diperlukan dalam penyelenggaraan negara apalagi di dalam negara-negara yang memiliki wilayah yang luas, berpenduduk banyak, serta kompleksitas yang tinggi di tengah-tengah masyarakat, agar penyelenggaraan negara dapat berjalan lebih efektif karena tidak perlu melibatkan masyarakat secara langsung dalam setiap pengambilan keputusan-keputusan kenegaraan.

Berikut peneliti tampilkan dalam bentuk bagan bagaimana korelasi antara teori negara hukum Pancasila, teori demokrasi Pancasila dan teori perwakilan :

Bagan 1



G. Keaslian Penelitian (Orisinalitas Penelitian)

Dalam penelitian ilmiah, khususnya penelitian disertasi orisinalitas penelitian merupakan hal yang sangat penting terutama yang berkaitan dengan tema yang tidak jauh berbeda dengan tema penelitian yang dilakukan peneliti. Untuk itu diperlukan penelusuran secara seksama terhadap objek penelitian yang akan dilakukan untuk menemukan adanya persamaan ide, dan agar menghindari unsur plagiasi. Orisinalitas suatu penelitian di samping mencegah terjadinya plagiasi dari pelaksanaan penelitian dan hasil penelitian yang dilakukan benar-benar berbeda dengan penelitian sebelumnya walaupun menjadi sumber lahirnya

ide, gagasan untuk dilakukan penelitian lebih lanjut.

Berdasarkan penelusuran dan sepengetahuan penulis ditemukan judul disertasi yang objeknya sama-sama penyelenggara pemilu dan berbeda lembaganya, akan tetapi ide dan kajian yang akan diteliti dan temuan yang akan diperoleh berbeda, seperti paparan berikut :

Tabel 1
Penelitian Terdahulu

No	Penulis	Judul	Rumusan Masalah	Temuan	Persamaan	Perbedaan
1	Wishnu Dewanto (Disertasi, Pascasarjana, Universitas Jayabaya, 2022.)	Pengisian Jabatan Lembaga Kepresidenan berbasis demokrasi Pancasila Berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.	1. Bagaimana makna dan rumusan demokrasi Pancasila sebagai asas hukum tata negara Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945? 2. Bagaimana pengisian jabatan Lembaga kepresidenan dalam kerangka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai pengejawantahan demokrasi Pancasila?	(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	Sama-sama meneliti pengisian jabatan lembaga tinggi negara berdasarkan demokrasi Pancasila sebagai alat uji.	Pada disertasi Wishnu Dewanto Meneliti tentang pengisian lembaga kepresidenan dan selain menggunakan Pancasila sebagai alat uji juga menggunakan UUD 1945 sedangkan dalam disertasi peneliti meneliti tentang pengisian lembaga legislatif dan hanya menggunakan Pancasila sebagai alat uji.

				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.		
2	Hendry Indraguna (Disertasi, Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2023)	Membangun Model Pelaksanaan Pemilu Legislatif Guna Mewujudkan Anggota Legislatif Yang Berkarakter Pancasila	1. Apa yang menjadi landasan filosofis dan teoritis integritas anggota legislatif yang dikomparasikan dengan Peraturan Perundang-Undangan Terkait dengan pemilihan umum anggota legislatif dan partai politik? 2. Bagaimana memecahkan Permasalahan pada Pengaturan anggota legislatif di	Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa Pertama, Penyelenggaraan Pemilu belum dapat mewujudkan anggota legislatif yang berkarakter Pancasila dikarenakan aspek-aspek yang diawali dalam proses pencalonan anggota legislatif dalam pemilihan umum anggota legislatif yang belum mencerminkan keadilan sosial, pemilihan calon anggota legislatif dari partai politik	Sama-sama meneliti tentang pemilihan umum legislatif dan menggunakan Pancasila sebagai alat uji.	Pada disertasi Hendry Indraguna menekankan pada menemukan formulasi untuk mewujudkan anggota legislatif yang berkarakter Pancasila, sedangkan pada disertasi peneliti menekankan pada menemukan formulasi cara pemilihan anggota legislatif yang sesuai dengan karakter demokrasi Pancasila.

			Indonesia Berdasarkan Tata Kelola pemilihan umum dan partai politik di Indonesia?	saat ini tidak jelas standarnya, banyak calon anggota legislatif dadakan yang hanya memiliki popularitas dan kekuatan finansial saja tanpa didukung pengetahuan, kompetensi dalam hal tugas dan fungsi legislatif. Politik uang yang sangat besar dalam proses pemilihan umum legislatif mengakibatkan ketika seorang calon anggota terpilih berfikir untuk mengembalikan modal yang mereka keluarkan, tentunya akan berakibat terjadinya praktik korupsi setelah mereka terpilih. Banyaknya pelanggaran atau tindak pidana pemilu yang tidak jelas penyelesaiannya, semestinya setiap pelanggaran atau tindak pidana pemilu dapat mendiskualifikasi calon anggota legislatif tersebut. Kedua Model pengaturan penyelenggara		
--	--	--	--	---	--	--

				n pemilu agar dapat mewujudkan anggota legislatif yang berkarakter Pancasila melalui peningkatan integritas anggota legislatif, partai politik dalam menentukan calon anggota legislatif, melalui tahapan atau seleksi yang sangat ketat dari mulai rekam jejak dan Etika calon anggota tersebut, pendidikan formal idealnya untuk anggota DPR berpendidikan strata 3 dan DPRD strata 2, dan melakukan proses pendidikan/ pelatihan dalam hal fungsi dan wewenang DPR sehingga ketika mereka terpilih sudah siap melaksanakan tugasnya.		
3	Auliya Khasanofa (Disertasi, Pascasarjana, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2020.)	Sistem Pemilihan Presiden Indonesia Berdasarkan Permusyawaratan Perwakilan	1. Bagaimana karakteristik sistem pemilihan presiden berdasarkan permusyawaratan perwakilan dalam perkembangan	Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa Perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia idealnya sesuai dengan konsep permusyawaratan yang sesuai dengan falsafah	Sama-sama meneliti tentang pemilihan umum dan berdasarkan demokrasi Pancasila sebagai alat uji.	Pada disertasi Auliya Khasanova Meneliti tentang sistem pemilihan Presiden dan menggunakan istilah permusyawaratan perwakilan sebagai alat uji sedangkan disertasi

			ketatanegaraan Indonesia? Bagaimana konsep sistem pemilihan presiden berdasarkan permusyawaratan perwakilan yang sesuai dengan karakter keIndonesiaan?	negara, bukan mengarah kepada pada konsep demokrasi liberal, seperti yang tercermin dalam perubahan pasal UUD 1945 khususnya yang terkait dengan pemilihan presiden langsung yang telah menjauhkannya dari salah satu sila Pancasila. Pemilihan presiden langsung dengan mentranplantasi sistem demokrasi liberal melahirkan pertentangan terhadap prinsip sila keempat Pancasila. Sistem pemilihan presiden tersebut terbukti jauh dari konsep permusyawaratan perwakilan yang mencerminkan gotong-royong bukan individualistik.		peneliti meneliti tentang sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif dan menggunakan istilah demokrasi Pancasila sebagai alat uji.
--	--	--	--	---	--	---

H. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Dalam penulisan penelitian disertasi ini, tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, atau juga sering disebut dengan penelitian hukum normatif.

Adapun yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif menurut Bahder Johan

Nasution adalah :

pengkajian terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun skunder. Apabila seseorang peneliti ilmu hukum normatif telah menemukan permasalahan yang akan ditelitinya, kegiatan berikutnya adalah mengumpulkan semua informasi yang ada kaitannya dengan permasalahan, kemudian dipilih informasi yang relevan dan esensial, baru ditentukan isu hukumnya (*legal issues*).¹¹³

Dipilihnya tipe penelitian ini ditujukan guna mendapat hal-hal yang bersifat teoritis, prinsip, konsepsi, doktrin hukum, serta isi kaedah hukum yang berhubungan dengan tema yang dibahas, sehingga pada akhirnya akan diketahui jawaban dari rumusan masalah yang disajikan di muka. Sifat normatif penelitian hukum ini dikaitkan dengan karakter keilmuan hukum itu sendiri. Adapun langkah awal dari kajian hukum normatif adalah penentuan pokok masalah yang tepat dan selanjutnya ditarik isu- isu hukum terkait atau komponen- komponen yang mendukungnya. Berkaitan dengan hal tersebut menurut Made Subawa dengan berpedoman dari pendapat para pemikir hukum sebagai berikut :

Metode penelitian hukum normatif adalah beranjak dari hakikat ilmu hukum, yaitu berkarakter ‘normatif.’ Langkah awal penelitian normatif adalah penentuan pokok masalah secara tepat kemudian ditarik isu- isu hukum terkait. Selanjutnya dikemukakan bahwa kekuatan penelitian hukum normatif terletak pada langkah- langkah sekuensial yang mudah ditelusuri ilmunan hukum lainnya.¹¹⁴

Inti dari konsep Made Subawa yaitu metode penelitian hukum normatif sesuai dengan hakikat ilmu hukum itu sendiri yang diawali penentuan pokok

¹¹³Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, halaman 97.

¹¹⁴*Ibid.*

masalah kemudian ditarik isu-isu hukumnya. Kemudian daripada itu menurut Irwansyah :

Penelitian normatif dipahami sebagai penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Juga dapat dikatakan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Dikarenakan penelitian ini fokus pada bahan pustaka maka sering kali penelitian normatif disebut juga penelitian doktriner atau penelitian perpustakaan.¹¹⁵

Oleh karena itu, dipilihnya tipe penelitian yuridis normatif ini karena sesuai dengan karakter keilmuan hukum itu sendiri yang disebut “*sue generis*”¹¹⁶. Sifat dari *sui generis* berarti ilmu hukum merupakan ilmu dari jenis tersendiri.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam perspektif penelitian hukum, memecahkan suatu isu hukum melalui penelitian hukum memerlukan pendekatan-pendekatan tertentu sebagai dasar pijakan untuk menyusun argumentasi hukum yang tepat, logis, dan akurat. Penelitian hukum di dalamnya terdapat beberapa pendekatan, dan dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari atau dipecahkan permasalahannya. Adapun pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam penelitian disertasi ini, dan sesuai dengan rumusan masalah sebagai objek penelitian yang dibahas dan yang akan dijawab, maka pendekatan yang digunakan adalah :

¹¹⁵ Irwansyah, *Penelitian Hukum : Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2022, halaman 42.

¹¹⁶ Menurut Bahder Johan Nasution *Sui Generis* maksudnya, ilmu hukum tidak dapat dibandingkan dengan ilmu-ilmu lain. Fokus kajiannya adalah hukum positif. Oleh karena itu ilmu hukum normatif mempunyai banyak nama. Lihat dalam Bahder Johan Nasution, *op. cit.*, halaman 80.

a. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Salah satu pendekatan dalam penelitian hukum adalah Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), adapun yang dimaksud dengan pendekatan ini adalah “pendekatan yang dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada.”¹¹⁷ Adapun pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dalam penelitian ini dilakukan dengan meneliti secara konseptual tentang formulasi sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif untuk mewujudkan demokrasi Pancasila di Indonesia.

b. Pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*)

Dalam ilmu hukum ada yang disebut pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*). Sehubungan dengan pendekatan ini menurut Peter Mahmud Marzuki “kecuali penelitian dalam ruang lingkup hukum adat, penelitian hukum untuk keperluan praktik hukum tidak dapat melepaskan diri dari pendekatan perundang-undangan.”¹¹⁸ Pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*) dilakukan dengan menganalisis perundang-undangan yang berhubungan dengan formulasi sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif untuk mewujudkan demokrasi Pancasila di Indonesia.

c. Pendekatan historis (*historical approach*)

Pendekatan historis (*historical approach*) merupakan salah satu pendekatan dalam penelitian hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki “pendekatan historis (*historical approach*) dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga

¹¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, 2005, halaman 177.

¹¹⁸ *Ibid*, halaman 136.

hukum dari waktu ke waktu.”¹¹⁹ Pendekatan historis (*historical approach*) dalam penelitian ini, dilakukan dengan meneliti histori (sejarah) pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia mulai dari Orde Lama, Orde Baru, sampai Orde Reformasi.

d. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*)

Pendekatan perbandingan “dilakukan dengan mengadakan perbandingan hukum.”¹²⁰ Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dalam penelitian ini dilakukan dengan membandingkan sistem pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia dengan negara Spanyol, Portugal, dan Afrika Selatan agar mendapat informasi guna penyempurnaan sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia.

e. Pendekatan Kasus (*case approach*)

Pendekatan kasus (*case approach*) dalam penelitian ini dilakukan dengan menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan judul penelitian. Adapun dalam melakukan pendekatan kasus “yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya.”¹²¹

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Adapun teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan cara menggunakan sistem kartu (*card system*). Digunakan sistem

¹¹⁹ *Ibid*, halaman 166.

¹²⁰ *Ibid*, halaman 172.

¹²¹ *Ibid*, halaman 158.

ini adalah untuk mempermudah menganalisis bahan-bahan hukum yang dimaksud.

Bahan-bahan hukum itu meliputi :

- a. Bahan hukum primer berupa : Pancasila, Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 sebelum dan setelah perubahan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan pemilihan umum presiden baik yang sedang berlaku atau sudah tidak berlaku dan bahan peraturan lainnya yang dipergunakan dalam rangka mempertajam analisis yang kaitannya dengan substansi rumusan masalah tersebut di muka.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu : bahan hukum yang memberikan penjelasan atas bahan hukum primer, berupa: hasil-hasil penelitian yang berhubungan dengan tema penelitian, dan pendapat ahli/pakar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dan bidang hukum lainnya yang relevan baik dalam bentuk buku, makalah, dan artikel jurnal.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, berupa : kamus hukum, kamus bahasa Indonesia.

4. Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, analisis bahan hukum dilakukan dengan metode analisis normatif guna menjelaskan permasalahan penelitian hukum dengan kalimat yang logis, bersifat ilmiah dan mudah dipahami. Bahan-bahan hukum yang telah berhasil dikumpulkan dilakukan analisis yakni deskripsi, interpretasi, evaluasi dan sistematisasi. Teknik deskripsi yakni menguraikan (mengabstraksikan) suatu

fenomena apa adanya atau posisi dari proposisi-proposisi hukum dan non hukum yang dijumpai. Sehubungan dengan ini menurut Peter Mahmud Marzuki :

dalam melakukan penelitian hukum, dilakukan langkah-langkah: (1) mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan; (2) pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum; (3) melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan; (4) menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan (5) memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam Kesimpulan. Langkah-langkah ini sesuai karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum.¹²²

Dari pendapat Peter Mahmud Marzuki tersebut, letak analisis bahan hukum adalah pada poin ke tiga yaitu melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan.

I. Sistematika Penulisan

Tulisan ini terdiri dari enam bab, tiap-tiap bab terdiri dari sub-sub dan masing-masing mempunyai keterkaitan satu sama lain. Untuk memperjelas uraian bab-bab dalam penulisan disertasi ini maka digambarkan dalam sistematika sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan. Bab ini merupakan pendahuluan yang berisikan latar belakang masalah, kemudian rumusan masalah sebagai kajian dalam penelitian disertasi ini, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, selanjutnya adalah uraian metode penelitian dengan menjelaskan

¹²² *Ibid*, halaman 213.

langkah- langkah penelitian yang dilakukan yang pada akhirnya sampai kepada analisis data.

- BAB II** Konsep dan teori tentang kedaulatan, demokrasi, dan pemilihan umum. Bab ini merupakan bagian yang akan menguraikan tentang teori yang relevan dengan judul penelitian sehingga memberikan fondasi ketika hendak melakukan penelitian.
- BAB III** Pengaturan sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia. Bab ini berisi hasil penelitian dan pembahasan untuk menjawab rumusan masalah pertama tentang pengaturan sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia.
- BAB IV** Sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia berdasarkan demokrasi Pancasila. Bab ini berisi hasil penelitian dan pembahasan untuk menjawab rumusan masalah kedua tentang sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia apakah telah sesuai dengan demokrasi Pancasila.
- BAB V** Formulasi sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia ke depan yang sesuai dengan demokrasi Pancasila. Bab ini berisi hasil penelitian dan pembahasan untuk menjawab rumusan masalah ketiga tentang formulasi sistem proporsional dalam pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia ke depan yang sesuai dengan demokrasi Pancasila.
- BAB VI** Penutup. Bab ini merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari pembahasan disertai dengan saran. Kesimpulan merupakan jawaban

pembahasan dari pokok permasalahan yang diuraikan pada bab sebelumnya. Saran merupakan sumbangan pemikiran penulis terhadap objek penelitian, sehingga diharapkan dapat menjadi bahan masukan terutama bagi pihak-pihak yang terkait serta dapat mengembangkan ilmu pengetahuan hukum, khususnya di bidang hukum tata negara/administrasi negara.