



MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA

# Jurnal KONSTITUSI

Membangun konstusionalitas Indonesia, membangun budaya sadar berkonstitusi.

Volume 3 Nomor 4, Desember 2006

Parpol dan Pemilu Sebagai Instrumen Demokrasi  
Jimly Asshiddiqie

MK dan Putusannya:  
Antara Harapan dan Kenyataan  
M. Solly Lubis

Strategi Pembelajaran Konstitusi  
Suriakusumah Abd. Muthalib

Recall:  
Hak Partai Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol  
M. Hadi Subhan

Parlemen:  
Kepentingan Politik vs. Aspirasi Rakyat  
Sebastian Salang

Komunikasi Politik vs. Komoditas Politik  
Abdil Mughis Mudhoffir

Hubungan Rakyat, Wakil Rakyat dan Parpol  
Aan Eko Widiarto

Sistem Tata Negara Majapahit  
Purwadi



# Jurnal **KONSTITUSI**

Membangun konstusionalitas Indonesia  
Membangun budaya sadar berkonstitusi

Website: [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)  
e-mail: [jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id](mailto:jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id)

**Volume 3 Nomor 4**  
**Desember 2006**

Mahkamah Konstitusi adalah pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi demi tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi untuk kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud gagasan modern dalam upaya memperkuat usaha membangun hubungan-hubungan yang saling mengendalikan antarcabang-cabang kekuasaan negara.

**DITERBITKAN OLEH**  
**MAHKAMAH KONSTITUSI**  
**REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat Nomor 7  
Jakarta Pusat

Telp. (021) 3520173, 3520787  
Fax. (021) 3520177

PO BOX 999  
Jakarta 10000



# Jurnal KONSTITUSI

## **Dewan Pengarah:**

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.  
Prof. Dr. Muhamad Laica Marzuki, S.H.  
Prof. Abdul Mukthie Fadjar, S.H., M.S.  
Letjen TNI (Purn) H. Ahmad Roestand, S.H.  
Prof. H. Ahmad Syarifuddin Natabaya, S.H., LL.M.  
Dr. Harjono, S.H., MCL.  
Maruarar Siahaan, S.H.  
I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.  
Soedarsono, S.H.

**Penanggung Jawab:** Janedjri M. Gaffar

**Wakil Penanggung Jawab:** Ahmad Fadlil Sumadi

**Pemimpin Redaksi:** Rofiqul-Umam Ahmad

**Redaktur Pelaksana:** Budi H. Wibowo

**Redaksi:** Muchamad Ali Safa'at, Bisariyadi,  
Achmad Edi Subiyanto, Mardian Wibowo

**Sekretaris Redaksi:** Bisariyadi

**Tata Letak dan Desain Sampul:** M. Wibowo, Nanang Subekti

**Distributor:** Bambang Witono, Mutia Fria D.

**Keuangan:** Endrizal

**Alamat Redaksi:** Jl. Medan Merdeka Barat No. 7 Jakarta Pusat

Telp. 021-3520787 ps. 213, Faks. 021-3520177

**e-mail:** jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id

**Diterbitkan oleh:**

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

**Website:** <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

Redaksi mengundang para akademisi, pengamat, praktisi, dan mereka yang berminat untuk memberikan tulisan mengenai putusan MK, hukum tata negara dan konstitusi. Tulisan dapat dikirim melalui pos atau e-mail dengan menyertakan foto diri. Untuk rubrik "Analisis Putusan" panjang tulisan sekitar 5000-6500 kata dan untuk rubrik "Wacana Hukum dan Konstitusi" sekitar 6500-7500 kata. Tulisan yang dimuat akan diberi honorarium.

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak  
mewakili pendapat resmi MK**

<b>Pengantar Redaksi .....</b>	<b>4</b>
<b>Opini Hakim Konstitusi</b>	
<input type="checkbox"/> Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. ....	6
<b>Analisis Putusan</b>	
<input type="checkbox"/> Recall: Antara Hak Partai Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol Dr. M. Hadi Shubhan, S.H., M.H. ....	30
<b>Wacana Hukum &amp; Konstitusi</b>	
<input type="checkbox"/> Mahkamah Konstitusi dan Putusannya: Antara Harapan dan Kenyataan Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H. ....	58
<input type="checkbox"/> Strategi Pembelajaran Konstitusi Drs. Suriakusumah Abd. Muthalib, Dipl. IIAP, M.Pd. ....	68
<input type="checkbox"/> Parlemen: Antara Kepentingan Politik vs. Aspirasi Rakyat Sebastian Salang .....	90
<input type="checkbox"/> Partai Politik dan Pemilih: Antara Komunikasi Politik vs. Komoditas Politik Abdil Mughis Mudhoffir .....	121
<input type="checkbox"/> Hubungan Rakyat (Pemilih) dengan Wakil Rakyat dan Partai Politik Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum. ....	144
<b>Historika Konstitusi</b>	
<input type="checkbox"/> Tentang "Recall" R.M. Ananda B. Kusuma .....	156
<b>Konstitusi Klasik</b>	
<input type="checkbox"/> Sistem Tata Negara Kerajaan Majapahit Dr. Purwadi, M.Hum .....	163
<b>Profil Tokoh</b>	
<input type="checkbox"/> Soepomo .....	180
<b>Resensi Buku</b>	
<input type="checkbox"/> Rajutan Gagasan Hukum Progresif, Ahmad Subhan .....	184
<input type="checkbox"/> Hak Buruh Belum Berakhir, Zaki Habibi, S.I.P. ....	192



**0**aat ini masalah *recalling* bukanlah menjadi hal yang baru lagi karena sudah sejak zaman Orde Baru hal

tersebut terjadi. Kasus *recalling* terhadap anggota DPR Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman beberapa waktu lalu memang cukup menarik perhatian publik. Hal inilah yang menjadi bahan sajian dalam *Jurnal Konstitusi* volume III nomor 4 kali ini. Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai perkara pengujian undang-undang UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Susduk); dan (2) UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (UU Parpol) diwarnai dengan adanya *dissenting opinion* (pendapat berbeda) dari empat orang Hakim Konstitusi. Pokok permohonan yang diajukan oleh Pemohon Djoko Edhi terkait dengan Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk dan Pasal 12 huruf b UU Parpol yang mendalilkan bahwa pasal-pasal tersebut bertentangan dengan hak konstitusional Pemohon khususnya dengan Pasal 22E ayat (1) dan (2), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan (2).

Untuk membahas Putusan MK tersebut agar lebih eksploratif, pada jurnal edisi ini khususnya dalam rubrik “Analisis Putusan” menghadirkan penulis **Dr. M. Hadi Subhan, S.H., M.H.** yang menguraikan tentang *recall*: hak partai politik dan hak berpolitik anggota parpol. Salah satu uraian yang dikemukakannya bahwa Putusan MK telah sesuai dengan realitas politik yang ada.

Sementara itu, untuk rubrik “Wacana Hukum dan Konstitusi” menampilkan lima orang penulis, yaitu **Prof. Dr. Solly Lubis, S.H., Sebastian Salang, Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum., Abdil Mughis Mudhoffir** yang masing-masing membahas hubungan parpol, wakil rakyat, dan pemilih serta **Drs. Suriakusumah A. Muthalib, Dipl.Iiap.M.Pd.** yang menulis

tentang strategi pembelajaran konstitusi. Sedangkan rubrik “Historika Konstitusi” yang diasuh tetap oleh **R. M. Ananda B. Kusuma** memuat tulisan mengenai sejarah atau asal usul *recall*.

Sejak jurnal edisi ini, sidang redaksi bersepakat menambahkan satu rubrik baru, yaitu “Konstitusi Klasik” sebagai rubrik tetap yang diasuh oleh **Dr. Purwadi, M.Hum.** yang membahas sistem tata negara yang dianut pada masa lalu. Untuk edisi pertama diturunkan sistem tentang sistem tata negara kerajaan Majapahit. Dalam kesimpulan tulisannya, penulis mengungkapkan bahwa kitab *Negara Kertagama* sepatutnya dijadikan referensi bagi para penyelenggara pemerintahan.

Untuk rubrik “Opini Hakim Konstitusi” menyajikan tulisan dari Ketua MK **Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.** yang memaparkan pemikirannya mengenai partai politik dan pemilu sebagai instrumen demokrasi.

Redaksi jurnal juga menghadirkan dua tulisan dalam rubrik “Resensi” yang meresensi buku *Pengadilan Perburuhan di Indonesia: Tinjauan Hukum Kritis atas UU PPHI* oleh **Zaki Habibi, S.IP.** dan buku *Membedah Hukum Progresif* oleh **Ahmad Subhan.**

Pada kesempatan ini, ijinan redaksi menyampaikan ucapan SELAMAT TAHUN BARU 2007 semoga di tahun 2007 kita dapat lebih berkreasi dan mengukir prestasi yang lebih baik dari tahun-tahun sebelumnya. Dan selamat membaca!

Redaksi

### Kami Mengundang Anda

Baru-baru ini MK telah memutus perkara pengujian UU KUHP, UU KKR, UU KPTPK, UU KUHAP, dan UU PUPN. Kami mengundang Anda menulis analisis terhadap putusan-putusan MK tersebut secara ilmiah, tajam, dan obyektif. Naskah diharapkan telah kami terima paling lambat 31 Januari 2007. Tulisan yang memenuhi syarat akan dimuat pada Jurnal Konstitusi edisi volume 4, nomor 1, Februari 2007.

Redaksi

## **PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM SEBAGAI INSTRUMEN DEMOKRASI**



---

Oleh: **Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.**

Ketua Mahkamah Konstitusi RI  
dan Guru Besar (Luar Biasa) Hukum Tata Negara Universitas Indonesia

---

Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan.<sup>1</sup> Demokrasi perwakilan sebagai sistem demokrasi modern terdiri dari tiga macam, yaitu demokrasi dengan sistem parlementer, demokrasi dengan pemisahan kekuasaan, dan demokrasi yang dikontrol oleh rakyat secara langsung melalui referendum dan inisiatif.

Salah satu konsekuensi dari pelaksanaan demokrasi perwakilan adalah adanya jarak antara rakyat yang berdaulat dengan pemerintahan yang dibentuk untuk melaksanakan kedaulatan tersebut. Tanpa adanya jaminan mekanisme partisipasi rakyat dalam negara sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat, konsep kedaulatan dapat dikebiri dan terjebak dalam pengertian kedaulatan rakyat yang totaliter. Untuk itu diperlukan instrumen

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hal. 115-166.

menjembatani rakyat dengan wakil-wakilnya baik di parlemen maupun yang duduk sebagai pejabat publik Pemerintahan yang demokratis membutuhkan mekanisme dan institusi bagi ekspresi dari kehendak yang diwakili. Jika tidak demikian, sistem perwakilan dapat berubah menjadi manipulasi dan paksaan (*coercion*) oleh pemegang kekuasaan.<sup>2</sup> Paling tidak terdapat dua instrumen yang saling berhubungan, yaitu keberadaan partai politik dan pelaksanaan pemilihan umum.

### Partai Politik dan Demokrasi

Untuk menjembatani antara pemerintah dan rakyat, sebagai wujud bekerjanya demokrasi diperlukan adanya partai politik. Sistem demokrasi tidak mungkin berjalan tanpa adanya partai politik. Pembuatan keputusan secara teratur hanya mungkin dilakukan jika ada pengorganisasi berdasarkan tujuan-tujuan kenegaraan. Tugas partai politik adalah untuk menata aspirasi rakyat untuk dijadikan *public opinion* yang lebih sistematis sehingga dapat menjadi dasar pembuatan keputusan yang teratur.<sup>3</sup> Dalam negara modern, jumlah pemilih sangat besar dan kepentingannya bervariasi sehingga perlu mengelolanya untuk menjadi keputusan. Dengan demikian partai politik berperan besar dalam proses seleksi baik pejabat maupun substansi kebijakan<sup>4</sup>.

Oleh karena itu, partai politik mempunyai posisi dan peranan yang penting dalam sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang menyatakan bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi.<sup>5</sup> Karena itu partai politik merupakan pilar dalam

---

<sup>2</sup> Bandingkan dengan Alistair Clark, *Parties And Political Linkage: Towards a Comprehensive Framework for Analysis*, Paper prepared for PSA Annual Conference, University of Leicester, 15<sup>th</sup> – 17<sup>th</sup> April 2003, hal. 3-4.

<sup>3</sup> R. Kranenburg, dan Tk. B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, Cetakan Kesebelas, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1989), hal. 8.

<sup>4</sup> RM MacIver, *The Modern State*, First Edition, (London: Oxford University Press, 1955), hal. 194.

<sup>5</sup> Bahkan oleh Yves Meny and Andrew Knapp dikatakan “*A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine*”. Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Third Edition (Oxford University Press, 1968), hal. 86.



sistem politik yang demokratis.<sup>6</sup>

Dalam sistem *representative democracy*, biasa dimengerti bahwa partisipasi rakyat yang berdaulat terutama disalurkan melalui pemungutan suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan. Mekanisme perwakilan ini dianggap dengan sendirinya efektif untuk maksud menjamin keterwakilan aspirasi atau kepentingan rakyat. Oleh karena itu, dalam sistem perwakilan, kedudukan dan peranan partai politik dianggap dominan.<sup>7</sup>

Pada umumnya, para ilmuwan politik biasa menggambarkan adanya 4 (empat) fungsi partai politik. Keempat fungsi partai politik itu menurut Miriam Budiardjo, meliputi sarana:<sup>8</sup> (i) komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*), (iii) rekrutmen politik (*political recruitment*), dan (iv) pengatur konflik (*conflict management*). Dalam istilah Yves Meny dan Andrew Knapp, fungsi partai politik itu mencakup fungsi (i) mobilisasi dan integrasi; (ii) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting patterns*); (iii) sarana rekrutmen politik; dan (iv) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.<sup>9</sup>

Keempat fungsi tersebut sama-sama terkait satu dengan yang lainnya. Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interests articulation*) atau *political interests* yang terdapat atau kadang-kadang yang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi, dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu, ide-ide dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga dapat diharapkan mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.

Terkait dengan komunikasi politik itu, partai politik juga berperan penting dalam melakukan sosialisasi politik (*political*

---

<sup>6</sup> Schattschneider, E.E, *The Semisovereign People: A realist's view of democracy in America*, (Illionis: The Dryden Press Hinsdale, 1975).

<sup>7</sup> Lihat Dawn Oliver, *Constitutional Reform in the UK*, (London: Oxford University Press, 2003), hal. 35.

<sup>8</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992) hal. 163-164.

<sup>9</sup> Meny and Knapp, *Op Cit*.

*socialization*). Ide, visi, dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik dimasyarakatkan kepada konstituen untuk mendapatkan *feedback* berupa dukungan dari masyarakat luas. Terkait dengan sosialisasi politik ini, partai juga berperan sangat penting dalam rangka pendidikan politik. Partai-lah yang menjadi struktur-antara atau *intermediate structure* yang harus memainkan peran dalam membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat warga negara.

Fungsi ketiga partai politik adalah sarana rekrutmen politik (*political recruitment*). Partai dibentuk memang dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat, ataupun melalui cara-cara yang tidak langsung lainnya. Tentu tidak semua jabatan dapat diisi oleh peranan partai politik sebagai sarana rekrutmen politik. Jabatan-jabatan profesional di bidang-bidang kepegawai-negerian dan lain-lain yang tidak bersifat politik (*political appointment*), tidak boleh melibatkan peran partai politik. Partai hanya boleh terlibat dalam pengisian jabatan-jabatan yang bersifat politik dan karena itu memerlukan pengangkatan pejabatnya melalui prosedur politik pula (*political appointment*). Untuk menghindarkan terjadinya pencampuran, perlu dimengerti benar perbedaan antara jabatan-jabatan yang bersifat politik itu dengan jabatan-jabatan yang bersifat teknis-administratif dan profesional. Di lingkungan kementerian, hanya ada satu jabatan saja yang bersifat politik, yaitu Menteri. Sedangkan, para pembantu Menteri di lingkungan instansi yang dipimpinnya adalah pegawai negeri sipil yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang kepegawaian.

Fungsi keempat adalah pengatur dan pengelola konflik yang terjadi dalam masyarakat (*conflict management*). Seperti sudah disebut di atas, nilai-nilai (*values*) dan kepentingan-kepentingan (*interests*) yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat sangat beraneka ragam, rumit, dan cenderung saling bersaing dan bertabrakan satu sama lain. Jika partai politiknya banyak, berbagai kepentingan yang beraneka ragam itu dapat disalurkan melalui polarisasi partai-partai politik yang menawarkan ideologi,

program, dan alternatif kebijakan yang berbeda-beda satu sama lain.

Dengan perkataan lain, sebagai pengatur atau pengelola konflik (*conflict management*), partai berperan sebagai sarana agregasi kepentingan (*aggregation of interests*) yang menyalurkan ragam kepentingan yang berbeda-beda itu melalui saluran kelembagaan politik partai. Oleh karena itu, dalam kategori Yves Meny dan Andrew Knapp, fungsi pengelola konflik dapat dikaitkan dengan fungsi integrasi partai politik. Partai mengagregasikan dan mengintegrasikan beragam kepentingan itu dengan cara menyalurkannya dengan sebaik-baiknya untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik kenegaraan.<sup>10</sup>

### Pemilihan Umum

Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, maka kekuasaan untuk menentukan corak dan cara pemerintahan sesungguhnya berada di tangan rakyat. Kedaulatan tersebut dilaksanakan menurut ketentuan UUD, yaitu oleh lembaga negara, dan oleh rakyat yang diantaranya melalui mekanisme pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945. Pemilihan umum juga dapat dilihat sebagai mekanisme yang menghubungkan antara infrastruktur politik dan suprastruktur politik. Pemilu juga merupakan mekanisme transformasi aspirasi politik partai menjadi kebijakan negara.

Dalam praktik, sering dijumpai bahwa di negara yang jumlah penduduknya sedikit dan ukuran wilayahnya tidak begitu luas saja pun, kedaulatan rakyat itu tidak dapat berjalan secara penuh. Apalagi di negara-negara yang jumlah penduduknya banyak dan dengan wilayah yang sangat luas, dapat dikatakan tidak mungkin untuk menghimpun pendapat rakyat seorang demi seorang dalam menentukan jalannya suatu pemerintahan. Lagi pula, dalam masyarakat modern seperti sekarang ini, tingkat kehidupan berkembang sangat kompleks dan dinamis, dengan tingkat kecerdasan warga yang tidak merata dan dengan tingkat spesialisasi antar sektor pekerjaan yang cenderung

---

<sup>10</sup> Meny and Knapp, *Op Cit*.

berkembang semakin tajam. Akibatnya, kedaulatan rakyat tidak mungkin dilakukan secara murni. Kompleksitas keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan melalui sistim perwakilan (*representation*).

Pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab. *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena pertambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. Lagi pula, *keempat*, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.

Untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur diperlukan mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala, sehingga demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan seluruh rakyat dapat benar-benar bekerja efektif dan efisien. Dengan adanya jaminan sistem demokrasi yang beraturan demikian itulah kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya.

Di samping itu, untuk memberi kesempatan kepada rakyat, baik mereka yang sudah pernah memilih maupun para pemilih pemula itu untuk turut menentukan kebijakan kenegaraan dan pemerintahan, maka pemilihan umum (*general election*) itu harus dilaksanakan secara berkala atau periodik dalam waktu-waktu tertentu. Untuk itu, ada negara yang menentukan bahwa pemilihan umum dilaksanakan sekali dalam

lima tahun seperti di Indonesia,<sup>11</sup> dan ada pula negara seperti Amerika Serikat yang menentukan pemilihan Presiden dan Wakil Presidennya dalam jangka waktu empat tahun sekali. Selain itu, negara-negara yang menganut sistim pemerintahan parlementer, pemilihan umum itu dapat pula diselenggarakan lebih kerap lagi sesuai dengan kebutuhan.

Kegiatan pemilihan umum (*general election*) juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat di mana rakyatlah yang berdaulat, maka semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri pun harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Adalah pelanggaran terhadap hak-hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilihan umum, memperlambat penyelenggaraan pemilihan umum tanpa persetujuan para wakil rakyat, ataupun tidak melakukan apa-apa sehingga pemilihan umum tidak terselenggara sebagaimana mestinya.

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak, suatu pemerintahan di satu pihak haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus *legitimate*, dalam arti bahwa di samping *legal*, ia juga harus dipercaya. Tentu akan timbul keragu-raguan, apabila suatu pemerintah menyatakan diri sebagai berasal dari rakyat, sehingga dapat disebut sebagai pemerintahan demokrasi, padahal pembentukannya tidak didasarkan hasil pemilihan umum. Artinya, setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri yang penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern.

---

<sup>11</sup> Lihat Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menentukan: “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*”.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu ada 4 (empat), yaitu untuk:

- a. untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Seperti dimaklumi, kemampuan seseorang bersifat terbatas. Di samping itu, jabatan pada dasarnya merupakan amanah yang berisi beban tanggung jawab, bukan hak yang harus dinikmati. Oleh karena itu, seseorang tidak boleh duduk di suatu jabatan tanpa ada kepastian batasnya untuk dilakukannya pergantian. Tanpa siklus kekuasaan yang dinamis, kekuasaan itu dapat mengeras menjadi sumber malapetaka. Sebab, dalam setiap jabatan, dalam dirinya selalu ada kekuasaan yang cenderung berkembang menjadi sumber kesewenang-wenangan bagi siapa saja yang memegangnya. Untuk itu, pergantian kepemimpinan harus dipandang sebagai sesuatu yang niscaya untuk memelihara amanah yang terdapat dalam setiap kekuasaan itu sendiri.

Dalam Pemilu, yang dipilih tidak saja wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, ada yang duduk di Dewan Perwakilan Daerah, dan ada pula yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di tingkat provinsi ataupun di tingkat kabupaten dan kota. Sedangkan di cabang kekuasaan pemerintahan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dengan adanya pemilihan umum yang teratur dan berkala, maka pergantian para pejabat dimaksud juga dapat terselenggara secara teratur dan berkala.

Oleh karena itu adalah sangat wajar apabila selalu terjadi pergantian pejabat baik di lembaga pemerintahan eksekutif maupun di lingkungan lembaga legislatif. Pergantian pejabat di negara-negara otoritarian dan totaliter berbeda dengan yang

dipraktikkan di negara-negara demokrasi. Di negara-negara totaliter dan otoritarian, pergantian pejabat ditentukan oleh sekelompok orang saja. Kelompok orang yang menentukan itu bersifat oligarkis dan berpuncak di tangan satu orang. Sementara di lingkungan negara-negara yang menganut paham demokrasi, praktik yang demikian itu tidak dapat diterapkan. Di negara-negara demokrasi, pergantian pejabat pemerintahan eksekutif dan legislatif ditentukan secara langsung oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (*general election*) yang diselenggarakan secara periodik.

Maka pemilihan umum (*general election*) juga disebut bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan (*elected public officials*). Dalam hal tersebut di atas, yang dimaksud dengan memungkinkan di sini tidak berarti bahwa setiap kali dilaksanakan pemilihan umum, secara mutlak harus berakibat terjadinya pergantian pemerintahan atau pejabat negara. Mungkin saja terjadi, pemerintahan suatu partai politik dalam sistem parlementer memerintah untuk dua, tiga, atau empat kali, ataupun seorang menjadi Presiden seperti di Amerika Serikat atau Indonesia dipilih untuk dua kali masa jabatan. Dimaksud “memungkinkan” di sini adalah bahwa pemilihan umum itu harus membuka kesempatan sama untuk menang atau kalah bagi setiap peserta pemilihan umum itu. Pemilihan umum yang demikian itu hanya dapat terjadi apabila benar-benar dilaksanakan dengan jujur dan adil (jurdil).

Tujuan ketiga dan keempat pemilihan umum itu adalah juga untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak asasi warga negara. Untuk menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantara wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif. Hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar menurut UUD adalah hak rakyat yang sangat fundamental. Karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, di samping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri. Untuk itulah, diperlukan pemilihan umum guna memilih para wakil rakyat itu secara periodik. Demikian pula di

bidang eksekutif, rakyat sendirilah yang harus memilih Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memimpin jalannya pemerintahan, baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota.<sup>12</sup>

Di samping itu, pemilihan umum itu juga penting bagi para wakil rakyat sendiri ataupun para pejabat pemerintahan untuk mengukur tingkat dukungan dan kepercayaan masyarakat kepadanya. Demikian pula bagi kelompok warga negara yang tergabung dalam suatu organisasi partai politik, pemilihan umum itu juga penting untuk mengetahui seberapa besar tingkat dukungan dan kepercayaan rakyat kepada kelompok atau partai politik yang bersangkutan. Melalui analisis mengenai tingkat kepercayaan dan dukungan itu, tergambar pula mengenai aspirasi rakyat yang sesungguhnya sebagai pemilik kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara Republik Indonesia.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemilihan umum itu tidak saja penting bagi warga negara, partai politik, tapi juga pejabat penyelenggara negara. Bagi penyelenggara negara yang diangkat melalui pemilihan umum yang jujur berarti bahwa pemerintahan itu mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat. Sebaliknya, jika pemerintahan tersebut dibentuk dari hasil pemilihan umum yang tidak jujur maka dukungan rakyat itu hanya bersifat semu.

### **Sistem Pemilu Mekanis dan Organik**

Oleh karena pemilihan umum adalah salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam Badan Perwakilan. Rakyat, maka dengan sendirinya terdapat berbagai sistem pemilihan umum. Sistem pemilihan umum berbeda satu sama lain, tergantung dari sudut mana hal itu dilihat. Dari sudut kepentingan rakyat, apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi

---

<sup>12</sup> Lihat ketentuan-ketentuan pada “Bagian Kedelapan: Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah” dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.



wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, atau juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat.

Berdasarkan hal tersebut, sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu antara (i) sistem pemilihan mekanis, dan (ii) sistem pemilihan organis. Sistem pemilihan mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu-individu yang sama. Baik aliran liberalisme, sosialisme, dan komunisme sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis.

Liberalisme lebih mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktual, sedangkan pandangan sosialisme dan khususnya komunisme, lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dengan mengecilkan peranan individu. Namun, dalam semua aliran pemikiran di atas, individu tetap dilihat sebagai penyandang hak pilih yang bersifat aktif dan memandang korps pemilih sebagai massa individu-individu, yang masing-masing memiliki satu suara dalam setiap pemilihan, yaitu suaranya masing-masing secara sendiri-sendiri.

Sementara itu, dalam sistem pemilihan yang bersifat organis, pandangan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas). Kelompok-kelompok dalam masyarakat dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuan-persekutuan hidup. Dengan pandangan demikian, persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakan sebagai penyandang dan pengendali hak pilih. Dengan perkataan lain, persekutuan-persekutuan itulah yang mempunyai hak pilih untuk mengutus wakil-wakilnya kepada badan-badan perwakilan masyarakat.

Apabila dikaitkan dengan sistem perwakilan seperti yang sudah diuraikan di atas, pemilihan organis ini dapat dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (*function representation*) yang biasa dikenal dalam sistem parlemen dua kamar,

seperti di Inggris dan Irlandia. Pemilihan anggota Senat Irlandia dan juga para *Lords* yang akan duduk di *House of Lords Inggris*, didasarkan atas pandangan yang bersifat organis tersebut. Dalam sistem pemilihan mekanis, partai-partai politiklah yang mengorganisasikan pemilih-pemilih dan memimpin pemilih berdasarkan sistem dua-partai atau pun multi-partai menurut paham liberalisme dan sosialisme, ataupun berdasarkan sistem satu-partai menurut paham komunisme. Tetapi dalam sistem pemilihan organis, partai-partai politik tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh tiap-tiap persekutuan hidup itu sendiri, yaitu melalui mekanisme yang berlaku dalam lingkungannya sendiri.

Menurut sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Sedangkan, menurut sistem yang kedua (organis), lembaga perwakilan rakyat itu mencerminkan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-persekutuan hidup itu masing-masing. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, sistem yang pertama (mekanis) menghasilkan parlemen, sedangkan yang kedua (organis) menghasilkan dewan korporasi (korporatif). Kedua sistem ini sering dikombinasikan dalam struktur parlemen dua-kamar (bikameral), yaitu di negara-negara yang mengenal sistem parlemen bikameral.<sup>13</sup>

Seperti yang sudah dikemukakan di atas, misalnya, parlemen Inggris dan Irlandia yang bersifat bikameral mencerminkan hal itu, yaitu pada sifat perwakilan majelis tingginya. Di Inggris hal itu terlihat pada *House of Lords*, dan di Irlandia pada Senatnya yang para anggotanya semua dipilih tidak melalui sistem yang mekanis, tetapi dengan sistem organis.

Karena dalam sistem mekanis, wakil-wakil yang duduk di Badan Perwakilan Rakyat langsung dipilih, dan dalam sistem organis, wakil-wakil tersebut berdasarkan pengangkatan, maka bagi negara yang menganut dua Badan Perwakilan Rakyat

---

<sup>13</sup> Ismail Suny, *Sistem Pemilihan Umum yang menjamin Hak-hak De-mokrasi Warga Negara*, dalam himpunan karangan dan tulisan Ismail Suny mengenai Pemilihan Umum, dihimpun oleh Harmaily Ibrahim, 1970. Lihat juga G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Timun Mas N.V., 1955).

seperti di Indonesia, di mana anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih langsung oleh rakyat, dan di Majelis Permusyawaratan Rakyat terdapat Utusan Golongan, maka kedua sistem tersebut di atas dapat digabungkan untuk Indonesia saat ini. Bahkan dalam perkembangan ketatanegaraan. kemudian, sebagian anggota Dewan Perwakilan Rakyat diangkat, dan sebagian besar lainnya dipilih melalui pemilihan umum.

### Sistem Distrik dan Proporsional

Sistem yang lebih umum, dan karena itu perlu diuraikan lebih rinci, adalah sistem pemilihan yang bersifat mekanis. Sistem ini biasa dilaksanakan dengan dua cara yaitu (1) perwakilan distrik/mayoritas (*single member constituencies*); dan (2) Sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*).

Sistem yang pertama, yaitu sistem distrik, biasa dinamakan juga sebagai sistem *single member constituencies*<sup>14</sup> atau sistem *the winner's take all*. Dinamakan demikian, karena wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan atau daerah-daerah pemilihan (dapil) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang diperlukan untuk dipilih. Misalnya, jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditentukan 500 orang, maka wilayah negara dibagi dalam 500 distrik atau daerah pemilihan (dapil) atau *constituencies*. Artinya, setiap distrik atau daerah pemilihan akan diwakili oleh hanya satu orang wakil yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu dinamakan sistem distrik, atau *single member constituencies*.

Sebagian sarjana juga menamakan sistem ini sebagai sistem mayoritas, karena yang dipilih sebagai wakil rakyat dari suatu daerah ditentukan oleh siapa yang memperoleh suara yang terbanyak atau suara mayoritas untuk daerah itu, sekalipun kemenangannya hanya bersifat mayoritas relatif (tidak mayoritas mutlak). Misalnya, di daerah pemilihan 1, calon A memperoleh suara 100.000, B memperoleh suara 99.999, C memperoleh 100.001, maka yang dinyatakan terpilih menjadi wakil dari daerah

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 10; Lihat juga J. A. Corry, *Democratic Government and Politics*, (Toronto: University of Toronto Press, 1960), hal. 266 dst; Sri Soemantri, *Sistim Dua Partai*, (Jakarta: Bina Tjipta, 1968), hal. 15 dst.; Soegondo Soemodiredjo, *Sistim Pemilihan Umum*, (Jakarta : Nasional, 1952).

pemilihan 1 untuk menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat adalah C. Sebab, setiap distrik hanya diwakili oleh satu orang yang memperoleh suara yang paling banyak, meskipun bukan mayoritas mutlak.

Kelebihan sistem ini tentu saja banyak. Setiap calon dari suatu distrik, biasanya adalah warga daerah itu sendiri, atau meskipun datang dari daerah lain, tetapi yang pasti bahwa orang itu dikenal secara baik oleh warga daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, hubungan antara para pemilih dengan para calon harus erat, dan saling mengenal dengan baik. Bagi para pemilih tentunya calon yang paling mereka kenal sajalah yang akan dipilih. Sebaliknya, karena calon yang dipilih adalah orang yang sudah dikenal dengan baik, tentu diharapkan bahwa yang bersangkutan juga sudah sangat mengerti keadaan-keadaan yang perlu diperjuangkannya untuk kepentingan rakyat daerah yang diwakilinya itu.

Sedangkan pada sistem yang kedua, yaitu sistem perwakilan berimbang atau perwakilan proporsional,<sup>15</sup> persentase kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan kepada tiap-tiap partai politik, sesuai dengan persentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Umpamanya, jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilihan umum tercatat ada 1.000.000 (satu juta) orang. Misalnya, jumlah kursi di lembaga perwakilan rakyat ditentukan 100 kursi, berarti untuk satu orang wakil rakyat dibutuhkan suara 10.000. Pembagian kursi di Badan Perwakilan Rakyat tersebut tergantung kepada berapa jumlah suara yang didapat setiap partai politik yang ikut pemilihan umum. Jika sistem ini dipakai, maka dalam bentuk aslinya tidak perlu lagi membagikan korps pemilih atas jumlah daerah pemilihan. Korps pemilih boleh dibagi atas sejumlah daerah pemilihan dengan ketentuan bahwa tiap-tiap daerah pemilihan (dapil) disediakan beberapa kursi sesuai dengan jumlah penduduknya.

Meskipun jumlah kursi untuk suatu pemilihan ditentukan sesuai dengan jumlah penduduk yang boleh mengikuti pemilihan, dan ditentukan pula bahwa setiap kursi membutuhkan suara

---

<sup>15</sup> Ismail Suny, *Op. Cit.* Lihat juga Corry, *Democratic Government and Politics, op. cit.*, hal. 237 dst; James Hogan, *Election and Representation*, (Cork University Press, 1945), hal. 10 dst. 122 dst.

dalam jumlah tertentu, namun apabila ternyata tidak semua penduduk memberikan suara atau ada sebagian yang tidak sah, maka persentase untuk satu kursi juga menjadi berubah. Oleh karena itu, sistem proporsional ini dikenal agak rumit cara perhitungannya. Bahkan, sistem proporsional ini dapat dilaksanakan dengan ratusan variasi yang berbeda-beda. Namun, secara garis besar, ada dua metode utama yang biasa dikenal sebagai variasi, yaitu metode *single transferable vote* dengan *hare system*, dan metode *list-system*.

Pada metode pertama, *Single Transferable Vote* dengan *Hare System*, pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua, dan seterusnya dari daerah pemilihan yang bersangkutan. Jumlah perimbangan suara yang diperlukan untuk memilih ditentukan, dan segera jumlah keutamaan pertama dipenuhi, dan apabila ada sisa suara, maka kelebihan suara itu dapat dipindahkan kepada calon pada urutan berikutnya, dan demikian seterusnya. Dengan kemungkinan penggabungan suara itu, maka partai politik yang kecil dimungkinkan mendapat kursi di lembaga perwakilan rakyat, meskipun semula tidak mencapai jumlah imbang suara yang ditentukan. Konsekuensi dari sistem ini adalah bahwa penghitungan suara agak berbelit-belit dan membutuhkan kecermatan yang seksama. Sedangkan pada metode *list system*, para pemilih diminta memilih diantara daftar-daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilihan umum.

Partai politik yang kecil-kecil biasanya sangat menyukai sistem pemilihan proporsional, karena dimungkinkan adanya penggabungan suara. Jika partai politik A, berdasarkan jumlah im-bangan suara hanya akan mempunyai satu orang wakil yang duduk di lembaga perwakilan, tetapi karena metode perhitungan berdasarkan *hare system*, dapat saja memperoleh 2 (dua) kursi lebih banyak. Sebaliknya, sistem proporsional ini kurang disenangi oleh partai politik yang besar, karena perolehannya dapat terancam oleh partai-partai yang kecil.

Namun, terlepas dari perbedaan antara metode *single transferable vote* dengan *hare system* dan *list system*, yang jelas sistem pemilihan perwakilan berimbang atau perwakilan proporsional ini. Diakui mempunyai banyak kelebihan dibandingkan dengan sistem distrik. Misalnya, tidak adanya

suara pemilih yang hilang dan diabaikan dalam mekanisme penentuan wakil rakyat yang akan terpilih. Akibat dari *hare system*, maka memang tidak ada suara yang hilang, sehingga oleh karenanya sistem ini sering dikatakan lebih demokratis, dan mengakibatkan lembaga perwakilan rakyat cenderung bersifat lebih nasional daripada kedaerahan. Namun, sistem ini banyak juga kelemahannya, misalnya cara perhitungannya agak rumit, dan cenderung mengutamakan peranan partai politik daripada para wakil rakyat secara langsung.

Pendek kata, setiap sistem selalu mengandung kelebihan dan kelemahannya sendiri-sendiri. Tidak ada yang sempurna di dunia ini. Bahkan, negara-negara yang tadinya menganut sistem distrik cenderung berusaha untuk mengadopsi sistem proporsional, tetapi negara-negara yang biasa dengan sistem proporsional dan banyak mengalami sendiri kekurangan-kekurangannya, cenderung berusaha untuk menerapkan sistem distrik yang dianggapnya lebih baik. Semua pilihan itu tergantung tingkat kebutuhan riil yang dihadapi setiap masyarakat yang ingin memperkembangkan tradisi dan sistem demokrasi yang diterapkan di masing-masing negara.

### Lembaga Penyelenggara Pemilu

Siapakah yang seharusnya menjadi penyelenggara pemilihan umum? Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 telah menentukan bahwa "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*". Dalam Pasal 22E ayat (5) ditentukan pula bahwa "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*". Oleh sebab itu, menurut UUD 1945 penyelenggara pemilihan umum itu haruslah suatu komisi yang bersifat (i) nasional, (ii) tetap, dan (iii) mandiri atau independen.

Mengapa harus independen? Jawabnya jelas, karena penyelenggara pemilu itu harus bersifat netral dan tidak boleh memihak. Komisi pemilihan umum itu tidak boleh dikendalikan oleh partai politik ataupun oleh pejabat negara yang mencerminkan kepentingan partai politik atau peserta atau calon peserta pemilihan umum. Peserta pemilu itu sendiri dapat terdiri atas (i) partai politik, beserta para anggotanya yang dapat menjadi calon dalam rangka pemilihan umum, (ii) calon atau anggota Dewan

Perwakilan Rakyat, (iii) calon atau anggota Dewan Perwakilan Daerah, (iv) calon atau anggota DPRD, (v) calon atau Presiden atau Wakil Presiden, (vi) calon atau Gubernur atau Wakil Gubernur, (vii) calon atau Bupati atau Wakil Bupati, (viii) calon atau Walikota atau Wakil Walikota. Kedelapan pihak yang terdaftar di atas mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan keputusan-keputusan yang akan diambil oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu, sehingga oleh karenanya KPU harus terbebas dari kemungkinan pengaruh mereka itu.

Di Inggris, komisi semacam ini dinamakan *The Electoral Commission* dengan jumlah anggota antara 5 (lima) sampai dengan 9 (sembilan) orang *Commissioner* yang ditetapkan oleh Ratu atas usul *House of Commons* untuk masa jabatan 10 (sepuluh) tahun.<sup>16</sup> Mereka dapat diberhentikan dari jabatannya oleh Ratu juga atas usul *House of Commons*. Komisi ini diberi tanggung jawab sebagai penyelenggara semua kegiatan pemilihan umum dan referendum yang diselenggarakan di Inggris, baik yang bersifat lokal, regional, maupun yang bersifat nasional. Demikian pula, pembagian kursi ataupun redistribusi kursi pemilihan legislatif, pendaftaran partai politik, pengaturan mengenai pendapatan dan pengeluaran partai, kegiatan kampanye dan iklan partai politik di media massa dan media elektronika lainnya, semuanya menjadi tanggung jawab dari *Electoral Commission*.

### Pengadilan Sengketa Hasil Pemilu

Hasil pemilihan umum berupa penetapan final hasil penghitungan suara yang diikuti oleh pembagian kursi yang diperebutkan, yang diumumkan secara resmi oleh lembaga penyelenggara pemilihan umum seringkali tidak memuaskan peserta pemilihan umum, yang tidak berhasil tampil sebagai pemenang. Kadang-kadang terjadi perbedaan pendapat dalam hasil perhitungan itu antara peserta pemilihan umum dan penyelenggara pemilihan umum, baik karena kesengajaan maupun karena kelalaian, baik karena kesalahan teknis atau kelemahan yang bersifat administratif dalam perhitungan

---

<sup>16</sup> Michael T. Milan, *Constitutional Law: The Machinery of Government*, 4<sup>th</sup> edition, (London: Old Bailey Press, 2003), hal. 115-116.

ataupun disebabkan oleh faktor *human error*. Jika perbedaan pendapat yang demikian itu menyebabkan terjadinya kerugian bagi peserta pemilihan umum, maka peserta pemilihan yang dirugikan itu dapat menempuh upaya hukum dengan mengajukan permohonan perkara perselisihan hasil pemilihan umum ke Mahkamah Konstitusi.<sup>17</sup>

Jenis perselisihan atau sengketa mengenai hasil pemilihan umum ini tentu harus dibedakan dari sengketa yang timbul dalam kegiatan kampanye, ataupun teknis pelaksanaan pemungutan suara. Jenis perselisihan hasil pemilihan umum ini juga harus pula dibedakan dari perkara-perkara pidana yang terkait dengan subjek-subjek hukum dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Siapa saja yang terbukti bersalah melanggar hukum pidana, diancam dengan pidana dan harus dipertanggungjawabkan secara pidana pula menurut ketentuan yang berlaku di bidang peradilan pidana. Misalnya, A mencuri surat suara, maka hal itu tergolong pelanggaran hukum pidana yang diadili menurut prosedur pidana. Sedangkan B melanggar jadwal kampanye yang menjadi hak calon lain, maka pelanggaran semacam ini harus diselesaikan secara administratif oleh lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertanggung jawab di bidang itu.

Demikian pula jika C mengajukan permohonan perkara perselisihan hasil pemilu ke Mahkamah Konstitusi. Namun di dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi, C berkolusi dengan pejabat Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dengan memalsukan bukti-bukti di persidangan yang tidak dapat dibantah oleh pejabat Komisi Pemilihan Umum (KPU) Pusat dalam persidangan. Di kemudian hari, terbukti bahwa data-data yang diajukan oleh KPU Daerah itu palsu, maka hal tersebut sepenuhnya merupakan perkara pidana pemalsuan yang merugikan semua pihak dan harus dipertanggungjawabkan secara pidana. Akan

---

<sup>17</sup> Berdasarkan pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diputuskan oleh Mahkamah Agung, sebagaimana diatur dalam Pasal 106 UU No. 32 Tahun 2004. Lihat dan pelajari secara cermat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 bertanggal 21 Maret 2005.



tetapi, sepanjang menyangkut hasil pemilihan umum yang sudah diputus final dan mengikat oleh Mahkamah Konstitusi dalam persidangan yang terbuka untuk umum, persoalan tindak pidana dimaksud tidak lagi ada kaitannya dengan hasil pemilihan umum. Dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi, semua pihak, termasuk apalagi kepada pihak KPU selaku lembaga penyelenggara pemilu dan pihak-pihak yang kepentingannya terkait lainnya, sudah diberi kesempatan yang cukup dan leluasa untuk membantah atau menolak bukti-bukti yang diajukan oleh pihak pemohon perkara, tetapi karena ternyata bukti-bukti dimaksud tidak terbantahkan, maka perkara perselisihan hasil pemilu itu sudah diputus final dan mengikat oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>18</sup>

Biasanya, hal-hal yang berkenaan dengan kualitas bukti yang dianggap tidak benar itu justru datang belakangan oleh pihak penyelenggara pemilihan umum. Akan tetapi, roda penyelenggaraan negara dan pemerintahan tidak boleh digantungkan kepada kealpaan atau kelalaian penyelenggara pemilu sebagai satu kesatuan institusi penyelenggara pemilihan umum di seluruh Indonesia. KPU adalah satu institusi. Perkara perselisihan hasil pemilu adalah perkara formal yang membutuhkan teknik-teknik pembuktian yang juga bersifat formal dan dengan jadwal yang pasti. Kepastian hukum sangat diutamakan dalam hal ini. Sikap mengutamakan keadilan bagi satu orang tidak mungkin dibenarkan, apabila hal itu justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtszekerheid*). Sebab, dalam jenis perkara perselisihan hasil pemilihan umum, tanpa adanya kepastian hukum (*rechtszekerheid*) yang tegas, niscaya dapat timbul ketidakadilan dalam seluruh mekanisme penyelenggaraan negara dan karena itu dapat menimbulkan ketidakadilan bagi semua warga negara.

Tentu tidak semua negara memiliki Mahkamah Konstitusi ataupun mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum melalui Mahkamah Konstitusi. Di negara-negara yang tidak memiliki lembaga seperti ini, biasanya perkara-perkara pemilu itu langsung ditangani oleh Mahkamah Agung. Di Amerika

---

<sup>18</sup> Mengenai prosedur dan tata cara beracara di Mahkamah Konstitusi mengenai perselisihan hasil pemilu lihat Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 04/PMK/2004 Tahun 2004 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum bertanggal 4 Maret 2004.

Serikat, perkara seperti ini juga ditangani oleh Mahkamah Agung negara bagian, dan baru setelah itu ditangani oleh Mahkamah Agung Federal. Tetapi, di Brazil, peradilan pemilu ini dilembagakan secara tersendiri, yaitu untuk menangani semua aspek perkara hukum yang terkait dengan pemilihan umum.

Dengan ada mekanisme peradilan terhadap sengketa hasil pemilihan umum ini, maka setiap perbedaan pendapat mengenai hasil pemilihan umum tidak boleh dikembangkan menjadi sumber konflik politik atau bahkan menjadi konflik sosial yang diselesaikan di jalanan. Penyelesaian perbedaan mengenai hasil perhitungan suara pemilihan umum menyangkut pertarungan kepentingan politik antarkelompok warga negara sudah seharusnya diselesaikan melalui jalan hukum dan konstitusi. Dengan kewenangannya untuk mengadili dan menyelesaikan perkara perselisihan hasil pemilu ini, dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi diberi tanggung jawab untuk menyediakan jalan konstitusi bagi para pihak yang bersengketa, yaitu antara pihak penyelenggara pemilihan umum dan pihak peserta pemilihan umum.

### **Partai Politik, Wakil Rakyat, Pemilih, dan Lembaga Perwakilan**

Wakil rakyat, adalah orang yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum untuk bertindak mewakili aspirasi dan kepentingan rakyat. Wakil rakyat dalam hal ini lazimnya adalah anggota lembaga perwakilan atau parlemen yang membuat undang-undang dan kebijakan serta mengawasi pelaksanaannya. Untuk dapat menjadi calon wakil rakyat dengan mengikuti pemilihan umum, sangat bergantung kepada aturan pemilihan umum yang dianut. Terdapat negara yang menganut sistem bahwa untuk menjadi wakil rakyat melalui pemilihan umum harus menjadi anggota partai politik dan melalui pencalonan yang dilakukan oleh partai politik dan tidak membuka peluang adanya calon perseorangan. Namun di sisi lain terdapat pula sistem yang memberikan ruang kepada calon perorangan untuk mengikuti pemilihan umum.

Jika seorang wakil rakyat dalam pencalonannya adalah melalui partai politik dan harus menjadi partai politik tersebut, maka hubungan hukum pertama kali yang dimiliki oleh wakil

rakyat adalah dengan partai yang bersangkutan. Selanjutnya dengan terpilihnya dia sebagai wakil rakyat, berarti rakyat telah memberikan amanat kepadanya untuk memperjuangkan aspirasi menjadi kebijakan publik. Pada saat pelaksanaan pemilihan umum, yang menentukan jadi tidaknya seseorang sebagai wakil rakyat adalah bergantung kepada pilihan rakyat. Hal ini menimbulkan hubungan hukum antara wakil rakyat dan rakyat pemilihnya (konstituen). Bahwa terdapat kemungkinan bahwa pilihan rakyat lebih bergantung pada partai politiknya dari pada pribadi calon wakil rakyat, tidak menghilangkan hubungan tersebut.

Dalam konteks Indonesia, seorang calon anggota DPR yang direkrut satu partai politik sebagai peserta pemilu untuk menjadi anggota DPR, setelah dipilih oleh rakyat pemilih dan mengucapkan sumpah jabatan sebagai anggota DPR, memiliki hubungan hukum, bukan hanya dengan partai politik yang merekrut dan mencalonkannya dalam pemilihan umum, tetapi pilihan rakyat pemilih yang kemudian dikukuhkan dengan pengangkatan dan pengambilan sumpah sebagai anggota DPR, telah melahirkan hubungan hukum baru di samping yang telah ada antara partai politik yang mencalonkan dan calon terpilih tadi. Hubungan hukum yang baru tersebut, timbul di antara anggota DPR, dengan rakyat pemilih dan anggota DPR dengan (lembaga) negara DPR. Hubungan hukum yang demikian melahirkan hak dan kewajiban yang dilindungi oleh konstitusi dan hukum, dalam rangka memberi jaminan bagi yang bersangkutan untuk menjalankan peran yang dipercayakan padanya, baik oleh partai maupun oleh rakyat pemilih.

## Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- \_\_\_\_\_, 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- \_\_\_\_\_, 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI.

- \_\_\_\_\_, 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah disampaikan dalam simposium yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM.
- Budiardjo, Miriam, 1992. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Clark, Alistair, 2003. *Parties And Political Linkage: Towards a Comprehensive Framework for Analysis*, Paper prepared for PSA Annual Conference, University of Leicester, 15th – 17th April 2003.
- Corry, J. A., 1960. *Democratic Government and Politics*. Toronto: University of Toronto Press.
- Hogan, James, 1945. *Election and Representation*, Cork University Press.
- Kelsen, Hans, 1961. *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell.
- Kranenburg, R, dan Tk. B. Sabaroedin, 1989. *Ilmu Negara Umum*, Cetakan Kesebelas, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Leca, J. and M. Grawitz (eds.), 1985. *Traite de Science Politique*, iii, Paris: PUF.
- MacIver, RM, 1955. *The Modern State*, First Edition, London: Oxford University Press.
- Meny, Yves and Andrew Knapp, 1968. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Third Edition, Oxford University Press.
- Milan, Michael T, 2003. *Constitutional Law: The Machinery of Government*, 4<sup>th</sup> edition, London: Old Bailey Press.
- Oliver, Dawn, 2003. *Constitutional Reform in the UK*, London: Oxford University Press, hal. 35.
- Schattschneider, E.E, 1975. *The Semisovereign People: A realist's view of democracy in America*, Illionis: The Dryden Press Hinsdale.
- Soemantri, Sri, 1968. *Sistim Dua Partai*, Jakarta: Bina Tjipta.
- Soemodiredjo, Soegondo, 1952. *Sistim Pemilihan Umum*, Jakarta: Nasional.
- Wolhoff, G.J., 1955. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas N.V.

**Pengantar Redaksi:**

Untuk memudahkan pembaca memahami opini dalam rubrik Analisis Putusan, bersama ini kami turunkan abstrak putusan yang dianalisis.

**ABSTRAK**  
**PUTUSAN NOMOR 008/PUU-IV/2006**  
**PENGUJIAN UU NO. 22 TAHUN 2003**  
**TENTANG SUSDUK DAN UU NO. 31 TAHUN 2002**  
**TENTANG PARTAI POLITIK**

Putusan Nomor 008/PUU-IV/2006 ini merupakan putusan tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang dibacakan pada sidang terbuka Mahkamah Konstitusi pada 21 September 2006. Perkara yang diajukan oleh Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman –anggota DPR dari Partai Amanat Nasional yang diberhentikan oleh partainya— mengajukan permohonan pengujian terhadap Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk dan Pasal 12 huruf b UU Parpol. Amar putusannya adalah menyatakan permohonan pemohon ditolak untuk seluruhnya.

Dalam putusan ini, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa telah nyata tidak terdapat alasan untuk menyatakan ketentuan Pasal 12 huruf b UU Parpol bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tentang hak atas jaminan kepastian hukum. Justru adanya ketentuan Pasal 12 huruf b inilah yang memberikan kepastian hukum bagi berhenti antarwaktunya seseorang dari keanggotaan DPR karena diusulkan oleh partainya, sebagaimana diatur dalam Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk. Juga tidak ada alasan hukum untuk menyatakan Pasal 12 huruf b UU Parpol bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang sama sekali tidak mengandung muatan hak konstitusional.

Sekaligus, tidak pula ada alasan hukum untuk menguji konstitusionalitas Pasal 12 huruf b UU Parpol dengan Pasal 28D

ayat (2) UUD 1945, yang mengatur tentang hak-hak ekonomi (*economic rights*) sementara yang menjadi masalah (*legal issue*) dari permohonan a quo adalah masalah (*legal issue*) yang berada di wilayah hak-hak sipil dan politik (*civil and political rights*). Sebagaimana telah dikemukakan dalam pertimbangan di atas, bahwa pembuktian inkonstitusionalitas Pasal 12 UU Parpol merupakan syarat bagi inkonstitusionalitas Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk, maka dengan tidak terbukti adanya inkonstitusionalitas ketentuan Pasal 12 huruf b UU Parpol secara mutatis mutandis menggugurkan dalil Pemohon tentang inkonstitusionalnya Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk.

Menurut Mahkamah Konstitusi alasan berhenti antarwaktunya seseorang dari keanggotaan DPR karena diusulkan oleh partainya, sebagaimana diatur dalam Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk adalah konsekuensi dari pengakuan akan hak partai untuk mengusulkan penggantian antarwaktu anggotanya maupun hak untuk memberhentikan anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 huruf f dan *g juncto* Pasal 12 UU Parpol. Sedangkan dimilikinya hak-hak yang demikian oleh partai politik adalah sebagai konsekuensi dari ketentuan UUD 1945 yang memang memberikan peran signifikan kepada partai politik dalam sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, khususnya Pasal 22E ayat (3).

## **“RECALL”: ANTARA HAK PARTAI POLITIK DAN HAK BERPOLITIK ANGGOTA PARPOL**

Oleh **DR. M. HADI SHUBHAN, S.H., M.H.**

---

Dosen Fakultas Hukum  
Universitas Airlangga, Surabaya

---

### **PENDAHULUAN**

Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, eksistensi dan peranan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) semakin menguat dibandingkan dengan pengaturan sebelum Perubahan UUD 1945 tersebut. Sedangkan puncak dari penguatan kelembagaan DPR adalah pada era pasca Pemilu 1999. Sebagai bukti penguatan kelembagaan DPR saat itu adalah DPR sebagai aktor penurunan Gus Dur dari kursi kepresidenan dan menggantikannya dengan Megawati Soekarno Putri sebagai Presiden. Kelembagaan DPR saat itu dikatakan sebagai lembaga *superbody*.

Penguatan kelembagaan DPR tersebut turut mendongkrak pula penguatan partai politik (parpol). Hal ini karena partai politik merupakan lembaga artikulasi kepentingan dan aspirasi rakyat dan sebagai konsekuensi dari suatu sistem perwakilan dan demokrasi. Maurice Duverger mengatakan bahwa pada

umumnya perkembangan partai politik berjalan linier dengan perkembangan demokrasi, dalam hal perluasan hak pilih rakyat dan perluasan hak-hak parlemen.<sup>1</sup> Penguatan kelembagaan partai politik ini mengakibatkan posisi tawar kuat dari partai politik terhadap lembaga eksekutif maupun *stakeholders* partai politik itu sendiri termasuk anggota partai politik —yang sekaligus juga anggota DPR— merupakan representasi dari partai politik tersebut.

Pada umumnya partai politik merupakan peserta dalam suatu pemilihan umum yang memilih anggota DPR. Proposisi ini secara tegas dinyatakan dalam Perubahan UUD 1945. Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Hal ini menunjukkan bahwa penempatan seorang anggota DPR adalah merupakan pemberian mandat dari sebuah partai politik.

Konstruksi hukum antara partai politik, DPR, dan anggota DPR yang seperti itu menimbulkan persoalan lebih lanjut, yakni apakah keanggotaan seseorang sebagai anggota DPR merupakan kewenangan mutlak dari partai politik yang notabene sebagai peserta pemilu ataukah masing-masing anggota DPR memiliki kemandirian yang terlepas dari partai politiknya?. Dan apakah seorang anggota DPR dapat ditarik kembali (*recall*) oleh partai politik yang telah meng-*endorse*-nya sebagai anggota parlemen?

Persoalan inilah yang kemudian dijadikan materi dalam permohonan pengujian Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan Pasal 12 huruf b UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik terhadap UUD 1945, yang diajukan oleh (mantan) anggota DPR yang bernama Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman ke Mahkamah Konstitusi RI.

---

<sup>1</sup> Maurice Duverger, “Political Parties: Their Organization and Activity in Modern State“, dalam buku Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta: Penerbit Tiara Wacana Yogya,



## Duduk Perkara dan Putusan MK

### Duduk Perkara

*Recall* atau yang oleh UU Partai Politik disebut sebagai pergantian antarwaktu oleh partai politik sebelum masa jabatannya habis diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi oleh salah satu anggota DPR, yakni Djoko Edhi Soetjipto Abdurahman. Djoko Edhie mengajukan uji materi khususnya terhadap ketentuan Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk dan Pasal 12 huruf b UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Parpol yang diundangkan pada tanggal 31 Juli 2003.

Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk menyatakan bahwa, *“Anggota DPR berhenti antarwaktu karena: c. diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan.”* Sedangkan Pasal 12 huruf b UU Parpol menyatakan bahwa, *“Anggota partai politik yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat dapat diberhentikan keanggotaannya dari lembaga perwakilan rakyat apabila: b. diberhentikan dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan karena melanggar anggaran dasar dan anggaran rumah tangga.”*

Adapun beberapa argumentasi dari pemohon untuk mengajukan uji kedua pasal tersebut terhadap UUD 1945 antara lain:

1. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 85 ayat (2) huruf b UU Nomor 22 Tahun 2003 dan Pasal 12 UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, anggota DPR yang tidak memenuhi syarat-syarat sebagai calon anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang Pemilihan Umum (termasuk Pasal 62) diberhentikan sebelum masa jabatannya selesai (penggantian antarwaktu), yang kewenangan memberhentikan merupakan otoritas Badan Kehormatan DPR sebagaimana ketentuan Pasal 85 ayat (4) UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, dan bukan kewenangan Partai Politik.
2. Demikian juga Pasal 12 butir c UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang menyebutkan dapat diberhentikan anggota partai politik yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat apabila melakukan pelanggaran per-

- aturan perundang-undangan telah diakomodir oleh Pasal 85 ayat (2) huruf d dan huruf e UU Nomor 22 Tahun 2003 yang kewenangan pemberhentiannya merupakan kewenangan pemimpin DPR sebagaimana ketentuan Pasal 85 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2003, dan bukan kewenangan Partai Politik
3. Bahwa berdasarkan argumen-argumen di atas telah jelas dan tegas bahwa ketentuan yang menyatakan "*Anggota DPR berhenti antarwaktu karena:c. diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan*" pada Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk dan Pasal 12 huruf b UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik adalah merupakan kriteria pemberhentian yang tidak terukur yaitu memberikan hak subjektif kepada partai politik dan pengurus partai yang dapat melahirkan kesewenang-wenangan partai politik terhadap anggotanya yang menjadi anggota DPR tetapi tidak sejalan atau berbeda pendapat dalam menyampaikan atau menyuarakan aspirasi konstituen atau rakyat pemilih, bahkan dapat terjadi karena adanya perasaan suka dan tidak suka dari Pengurus Partai Politik terhadap anggotanya yang menjadi anggota DPR karena berlaku/bersuara vokal dan/ atau mencoba membeberkan hal-hal buruk yang menyentuh pribadi Pengurus Partai Politik yang bersangkutan;
  4. Bahwa ketentuan Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Nomor 22 Tahun 2003 dan Pasal 12 huruf b UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik ini lebih jauh akan berwujud menjadi suatu tindakan yang melawan asas demokrasi, membatasi hak-hak anggota DPR dalam memberikan pertanggung-jawaban moral dan politik kepada konstituen dan mengebiri hak politiknya dalam menjalankan tugas yang diamanatkan dari konstituennya, serta melawan asas kepastian hukum karenanya ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan (2), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) dan (2) UUD 1945.

Sedangkan atas argumentasi pemohon tersebut, pemerintah berpendapat sebaliknya, yakni:

1. Bahwa keberadaan partai politik di Indonesia harus berlandaskan ketentuan UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dari mulai syarat-syarat pendirian, hak dan

- kewajiban sampai keanggotaan dan kedaulatan anggota partai politik. Dengan demikian seorang warga negara yang memilih dan bergabung (apalagi menjadi pengurus) dalam partai politik tertentu maka dengan sendirinya secara sukarela menundukkan diri, terikat dan menyetujui anggaran dasar dan anggaran rumah tangga (AD/ART) partai politik yang bersangkutan (*vide* Pasal 10 dan Pasal 11 UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik);
2. Bahwa setiap anggota DPR walaupun dipilih secara langsung oleh pemilihnya (konstituen) di daerah pemilihnya tetapi pencalonannya diusulkan oleh partai politik tertentu dan sudah barang tentu calon legislatif (caleg) tersebut menjadi anggota partai politik, dengan kata lain “tanpa partai politik mustahil seseorang dapat menjadi anggota DPR”, selain itu setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat tergabung dalam “Fraksi” yang merupakan representasi dari eksistensi partai politik di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat;

... dalam rangka menegakkan otoritas dan integritas partai politik, maka partai politik dapat mengusulkan kepada pimpinan DPR untuk memberhentikan (*recall*) anggota ...

3. Bahwa dalam rangka menegakkan otoritas dan integritas partai politik, maka partai politik dapat mengusulkan kepada pimpinan DPR untuk memberhentikan (*recall*) anggota partai politik yang menjadi anggota DPR, karena dianggap melanggar anggaran dasar dan anggaran rumah tangga (AD/ART) partai politik (Pasal 12 huruf b UU Nomor 31 Tahun 2002 *juncto* Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Nomor 22 Tahun 2003);
4. Bahwa usul pemberhentian anggota partai politik yang menjadi anggota DPR tidak dilakukan secara sewenang-wenang, karena sebelum usul pemberhentian sebagai anggota DPR oleh partai politik yang bersangkutan maupun proses pemberhentian oleh pimpinan DPR, maka yang bersangkutan diberikan hak untuk melakukan pembelaan diri, hal ini dimaksudkan untuk mencegah tirani dan

kesewenang-wenangan partai politik dalam me-*recall* anggotanya dari keanggotaan DPR. Lembaga *recall* juga tidak dimaksudkan untuk dominasi partai politik yang tanpa batas (tirani partai politik), tetapi harus diletakkan pada kerangka proporsionalitas dan obyektivitas menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga *recall* bertujuan untuk melakukan pengawasan (*control*) terhadap anggota partai politik yang menjadi anggota DPR, yang pada gilirannya diharapkan dapat meningkatkan kinerja, akuntabilitas dan integritas anggota DPR itu sendiri.

Adapun dari pihak DPR memberikan keterangan yang hampir sama dengan keterangan yang disampaikan oleh pemerintah. Pihak DPR melalui kuasanya, yakni Nursyahbani Kantjasungkana memberikan keterangan khususnya berkaitan dengan sejarah dan suasana kebatinan waktu terbentuknya norma Pasal 12 huruf b tersebut. Dijelaskan oleh Nursyahbani bahwa pada saat pembahasan situasi para anggota DPR diliputi kegelisahan, karena ada kasus seorang anggota Parpol diberhentikan, akan tetapi tidak bisa di *recall* waktu itu, sementara tuntutan masyarakat untuk mempunyai anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD yang akuntabel terhadap rakyat. Anggota DPR yang dianggap kurang berkomitmen atau melanggar konstitusi, anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dari masing-masing anggota Parpol dan harus melalui proses pemeriksaan dan verifikasi tentang dugaan pelanggaran atau kewajiban yang dibebankan anggota partai tersebut, secara umum partai-partai memiliki Badan Kehormatan. Ini menunjukkan bahwa penghentian sebagai anggota Parpol yang menyebabkan *recall* sebagaimana diatur oleh undang-undang atau pergantian waktu, itu tidak bisa dilakukan sewenang-wenang dan tentunya harus melalui koridor undang-undang. DPR berpendapat Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk dan Pasal 12 huruf b UU Parpol tidak bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan (2) dan Pasal 28 UUD 1945.

Sementara dalam persidangan MK tersebut menghadirkan beberapa ahli yang pendapatnya juga tidak sama satu dengan yang lainnya. Ahli yang dimintai keterangannya adalah Harun Al Rasyid, Denny Indrayana, Arbi Sanit, dan Mahfud MD. Tiga

Ahli, yakni Harun Al Rasyid, Denny Indrayana, dan Arbi Sanit berpendapat bahwa *recall* merupakan ketentuan yang bertentangan dengan konstitusi dan karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Argumentasi ahli tersebut adalah bahwa *recall* bertentangan dengan hak berpolitik dan hak berekspresi. Dengan adanya *recall* maka anggota partai politik bukan mewakili rakyatnya akan tetapi mewakili partai politik dan hal itu berarti mengingkari makna dari kelembagaan DPR yang merupakan kepanjangan dari dewan perwakilan rakyat dan bukan dewan perwakilan partai politik.

Sementara ada ahli yang berpendapat sebaliknya. Mahfud MD justru berpendapat bahwa UUD1945, yaitu Pasal 22B itu menyebutkan masalah pemberhentian anggota DPR itu diatur oleh undang-undang. Sementara itu UUD 1945 tidak menyebutkan jenis-jenis ukuran tentang apa yang menjadi alasan orang diberhentikan atau tidak, tetapi menyerahkan kepada undang-undang. Karena sifatnya terbuka yaitu menyerahkan kepada undang-undang, maka MK hanya bisa memutuskan bertentangan atau tidak dengan perintah UUD. Masalah yang dihadapi oleh pemohon bukanlah konflik antara undang-undang dengan UUD tetapi konflik AD/ART barangkali terhadap undang-undang, dan menurut ahli tidak ada hak-hak konstitusional yang secara langsung.

### **Putusan Mahkamah Konstitusi**

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 008/PUU-IV/2006 yang dibacakan pada tanggal 21 September 2006 memutuskan untuk menolak seluruh permohonan pemohon. Adapun pertimbangan hukum dari mejelis hakim adalah bahwa dengan dinyatakan pemilihan umum dilaksanakan lima tahun sekali tidak berarti bahwa dalam masa lima tahun tersebut tidak dimungkinkan adanya penggantian sama sekali baik terhadap anggota DPR, DPD, DPRD, maupun presiden dan wakil presiden yang dipilih dalam pemilihan umum. Meskipun presiden dan wakil presiden dipilih untuk masa jabatan lima tahun namun UUD 1945 juga menetapkan syarat-syarat dan tata cara yang membuka kemungkinan bahwa seorang presiden dan/atau wakil presiden dapat berhenti sebelum masa jabatannya

berakhir, sebagaimana diatur dalam Pasal 7B, dan Pasal 7C UUD 1945. Dalam Pasal 22B UUD 1945 dinyatakan bahwa anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa dengan adanya Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk, dan Pasal 12 huruf b UU Parpol tidak menghilangkan hak setiap orang sebagaimana dijamin oleh Pasal 28C ayat (2) UUD 1945. Hak untuk memperjuangkan secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara tidaklah dimaknai sebagai hak bagi setiap orang untuk menjadi anggota DPR atau terus-menerus menjadi anggota DPR. DPR adalah lembaga perwakilan rakyat dalam sistem ketatanegaraan yang dibangun oleh UUD 1945. Apabila Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 ditafsirkan sebagai hak untuk menjadi anggota DPR justru akan mempersempit makna Pasal 28C ayat (2) tersebut, karena hak tersebut menjadi hanya dimiliki oleh sedikit orang, yaitu hanya sejumlah anggota DPR saja. Pasal 28C ayat (2) dimaksudkan memberikan hak kepada setiap orang secara bebas bersama-sama dengan orang lain (kolektif) untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Dengan demikian dalil pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk dan Pasal 12 huruf b UU Parpol bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 tidak beralasan karena pemohon tidak kehilangan haknya untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya yang dijamin oleh Pasal 28C ayat (2) UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa hak *recall* pada hakikatnya tidaklah bertentangan dengan demokrasi tetapi justru dimaksudkan untuk tetap menjaga adanya hubungan antara yang diwakili dengan yang mewakili. Dalam praktek demokrasi perwakilan dapat terjadi berbagai variasi penggunaan hak *recall*. Hal tersebut tidaklah berarti menghilangkan makna sistem demokrasi perwakilan. Apabila dalam praktek terjadi penyimpangan penerapan hak *recall* maka hal demikian bukanlah kesalahan sistem sehingga bukan sistem yang harus dikorbankan melainkan prakteknyalah yang perlu diperbaiki

Pasal 12 huruf b UU Parpol bukanlah ketentuan yang berdiri sendiri. Ketentuan tersebut terkait dengan ketentuan lain

dari UU Parpol itu sendiri yaitu ketentuan yang mengatur tentang hak partai politik, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU Parpol yang antara lain, menyatakan bahwa partai politik berhak mengusulkan penggantian antarwaktu anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (*vide* Pasal 8 huruf f UU Parpol) dan berhak pula memberhentikan anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (*vide* Pasal 8 huruf g UU Parpol). Lahirnya hak partai politik demikian adalah sebagai konsekuensi dari adanya persyaratan “menyetujui anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai” bagi setiap warga negara yang hendak menjadi anggota suatu partai politik [*vide* Pasal 10 ayat (2) UU Parpol]. Oleh karena itu, tatkala seorang warga negara telah menjadi anggota suatu partai politik –yang berarti bahwa orang yang bersangkutan telah menerima syarat “menyetujui anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai” yang bersangkutan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 10 ayat (2) UU Parpol– maka sebagai konsekuensi selanjutnya undang-undang kemudian membebankan kewajiban kepada orang yang bersangkutan untuk mematuhi anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai [*vide* Pasal 11 ayat (3) UU Parpol];

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak diambil dalam suara bulat, melainkan terdapat *dissenting opinion* di dalamnya bahkan perbandingan suara hakim yang memutuskan dengan hakim yang melakukan *dissenting opinion* sangat tipis perbandingannya, yakni 5:4. Dan putusan Mahkamah Konstitusi ini merupakan putusan pertama dan satu-satunya sampai saat ini yang merupakan *dissenting opinion* dari Ketua Mahkamah Konstitusi sehingga sangat menarik untuk dianalisis lebih lanjut.

Para hakim konstitusi yang melakukan *dissenting opinion* berpendapat bahwa *recall* menyebabkan seseorang anggota dewan tidak mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, serta perlakuan yang adil dalam menjalankan tugas konstitusionalnya selaku anggota DPR, sebagaimana dijamin konstitusi berdasarkan Pasal 28D ayat (1) dan (2) UUD 1945. Pasal 12 huruf b UU Parpol, “diberhentikan dari keanggotaan partai politik karena melanggar anggaran

*dasar dan rumah tangga*”, yang dikukuhkan dalam Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk, yang menyatakan “*anggota berhenti antarwaktu karena diusulkan partai politik yang bersangkutan*”, sesungguhnya telah membiarkan hukum yang bersifat privat (*privaatrechtelijk*) mengesyampingkan hukum publik dalam masalah konstitusional hubungan antara wakil rakyat, rakyat pemilih, dan dengan lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD 1945. Meskipun tidaklah menjadi maksud untuk meniadakan peran partai politik dalam hubungannya dengan anggota DPR dalam menjalankan tugas konstitusional baik fungsi legislasi, pengawasan, anggaran dan menyampaikan aspirasi rakyat pemilihnya, akan tetapi dalam menjalankan peran tersebut tidaklah boleh dibiarkan berlangsung tanpa batasan. Batasan yang diidentifikasi dengan menempatkan peran hukum konstitusi sebagai hukum publik yang turut mengaturnya harus membuka kemungkinan seluas-luasnya bagi wakil rakyat tersebut memenuhi sumpah jabatannya untuk menjalankan kewajibannya seadil-adilnya, dengan memegang teguh Pancasila dan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, untuk menegakkan demokrasi demi tujuan nasional dan kepentingan bangsa serta NKRI. Peran partai politik sebagai peserta pemilu anggota DPR dan anggota DPRD sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945, memang membenarkan dan sah secara konstitusional jika seorang anggota partai politik tertentu yang menjadi anggota DPR menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik tertentu yang mengusungnya, untuk juga diusulkan pemberhentiannya dari DPR. Akan tetapi jika alasan yang diajukan partai politik untuk mengusulkan penarikan anggotanya dari DPR berupa pelanggaran AD/ART Partai Politik, tidak dapat dibenarkan sertamerta tanpa melalui satu *due process of law* dalam mekanisme hukum yang dapat memeriksa kelayakan alasan tersebut.

## ANALISIS

### Pemilihan Umum dan Partai Politik

Tiga puluh dua tahun pemerintah Orde Baru ternyata telah gagal mewujudkan partai yang lahir melalui proses pemilu yang demokratis dan bisa memilih pejabat-pejabat yang bertanggung-



jawab atas kebijakan negara. Rezim ini juga telah mencatat sederetan kegagalan lain, seperti gagal mewujudkan partai yang bebas dari campur tangan penguasa, birokrat dan militer, partai-partai yang mempunyai dukungan luas di masyarakat, serta partai yang mengandalkan kepemimpinan dari bawah dan secara umum dianggap mampu memimpin negara.<sup>2</sup>

... matangnya kondisi ekonomi dan kian mantapnya tingkat pendidikan, maka masyarakatpun kian peduli politik untuk menuntut hak-hak asasinya ...

Di awal Orde Baru ketika Indonesia masih membutuhkan stabilitas untuk menggerakkan pembangunan maka mobilisasi, rekayasa dari atas, pengendalian, stabilisasi masih ditolehir masyarakat apalagi masyarakat belum begitu paham dengan segala hal yang berbau politik atau bahkan ada yang alergi politik akibat pengalaman traumatik yang memporak-porandakan ekonomi. Akan tetapi, dengan matangnya kondisi ekonomi dan kian mantapnya tingkat pendidikan, maka masyarakatpun kian peduli politik untuk menuntut hak-hak asasinya terutama hak-hak politik dan hak-hak ekonomi mereka.

Memasuki era reformasi ini tuntutan, pemberdayaan rakyat berupa pengembangan inisiatif, pemberian otonomi secara lebih luas, pengembangan mekanisme politik *bottom-up*, perluasan hak-hak politik, maupun pengelolaan pemerintah yang lebih mendasarkan pada pendekatan konsensus akhirnya juga menguat.

Dalam retorika politik, wajah demokrasi dan hak-hak asasi manusia selalu didengungkan. Dalam kerangka inilah elit penguasa sering bersikap menyambut baik atau bahkan mendorong penggunaan hak-hak politik rakyat tersebut. Politik rakyat tersebut termanifestasikan melalui pemilihan umum. Akan tetapi, hal itu tetap dilakukannya melalui restriksi-restriksi yang dikendalikan dan ditentukan secara cermat. Biasanya penguasa selalu berdalih bahwa pelaksanaan demokrasi di Indonesia selalu dihadapkan pada kebutuhan untuk melaksana-

---

1996), hlm. 2.

<sup>2</sup> R. William Liddle, *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut*

kan pembangunan dan karenanya memerlukan situasi politik yang stabil. Dengan kata lain, demi stabilitas semua elemen demokrasi dan penegakan hak asasi manusia harus dipasung.

Dalam tataran konsep keputusasaan, diakui secara luas bahwa mekanisme dasar kedaulatan rakyat dalam kehidupan bernegara adalah pemilihan umum (pemilu). Tentu saja pemilu yang dimaksud adalah pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber jurdil). Memang tidak ada jaminan bahwa pemilu yang luber-jurdil akan menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Akan tetapi dengan pemilu yang luber jurdil berarti telah menjalankan salah satu misi demokrasi, dan pemerintahan yang dihasilkan akan lebih *legitimate*. Logikanya adalah, bahwa dengan pemilu yang sesuai dengan pilihan rakyat berarti menjalankan demokrasi, sebab sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi itu adalah rakyat (*demos*). Oleh karena itu, seringkali ditekankan peran *demos* yang senyatanya dalam proses politik yang berjalan. Robert Dahl menyatakan, “*The demos must have the exclusive opportunity to decide how matters are to be placed on acceded on the agenda of matters that are to be decided by means of the democratic process.*”<sup>3</sup>

Tidak sedikit negara di dunia ini yang menerapkan atau setidak-tidaknya mengklaim diri sebagai negara demokrasi, pemilu merupakan tolok ukur utama dan pertama dari demokrasi. Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, di samping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara. Alasannya pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representasi aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah. Artinya, dengan melalui pemilu (luber dan jurdil) pula maka klaim bahwa jajaran elit pemerintah bekerja untuk dan atas nama kepentingan rakyat menjadi dapat diakui.

Selain itu, harus diingat pula bahwa pemerintahan demokrasi seharusnya cara dan prosedur pemilu diselenggarakan atas dasar prinsip universal, yakni, dari, oleh, dan untuk

---

*Kekuasaan Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1992), hlm. 142-145.

<sup>3</sup> Robert Dahl, *Democracy and Its Critics*, (New Haven Connecticut: Yale University Press, 1989), hlm. 113.

rakyat. Oleh karena itu, perlu kesadaran pluralitas aspirasi masa pemilu yang tidak dibatasi oleh status ruang dan waktu oleh monoloyalitas partai. Sejumlah kontestan yang ada perlu diberi porsi yang wajar, sejajar dalam mendekati massa pemilih. Porsi ini tentu diberikan oleh negara yang memiliki kewenangan struktural mulai dari tingkat pusat sampai tingkat bawah. Setiap kontestan seyogyanya memiliki peluang sama untuk berkompetisi secara sehat, baik dalam kampanye, penawaran program maupun peluang penggunaan media massa. Kesederajatan dan kesejajaran, pemilikan peluang dan kesempatan partai untuk tumbuh dan berkembang dalam alam demokrasi harus diwujudkan.

Pemilihan umum secara sederhana biasa dianggap sebagai metoda untuk menerjemahkan pilihan warga ke dalam kursi badan perwakilan sebagai wujud pentransferan kedaulatan rakyat kepada wakilnya.<sup>4</sup> Sebagai perwujudan demokrasi dan/atau kedaulatan rakyat pemilu merupakan *transmission belt of power* (pengalihan kekuasaan) dari rakyat kepada kekuasaan negara. Pemilu dianggap akan melahirkan suatu representasi aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah. Apapun alasannya hanya pemerintah yang representatif yang dianggap memiliki legitimasi dari rakyat untuk memimpin dan mengatur pemerintahan. Dengan melalui pemilu pula, maka klaim bahwa jajaran elite pemerintah bekerja untuk dan atas nama kepentingan rakyat menjadi dapat diakui.

Dalam konteks kepustakaan, pemilihan umum merupakan salah satu pilar dari demokrasi hampir tidak dapat dibantah. G. Brigham Powel, mensyaratkan sejumlah kriteria untuk melihat apakah demokrasi betul-betul terwujud dalam suatu negara. Kriteria tersebut sebagai berikut.

1. *The legitimacy of government rests on a claim to represent the desires of its citizens. That is the claim of the government to obedience to its laws is based on the government's assertion to be doing what they want it to do;*
2. *the organized arrangement that regulates this bargain of legitimacy is the competitive political election. Leaders are*

---

<sup>4</sup> Dhororuddin Mashah, *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi*

- elected at regular intervals, and voters can choose among alternative candidates. In practice at least two political parties that have a chance of winning are needed to make such choices meaningful;*
3. *most adults can participate in the electoral process, both as voters and as candidates for important political office;*
  4. *citizens votes are secret and not coerced;*
  5. *citizens and leaders enjoy basic freedom of speech, press, assembly, and organization. Both established parties and new ones work to gain members and voters.*<sup>5</sup>

Untuk menghasilkan sistem pemilu yang ideal memang memerlukan beberapa parameter standar. Affan Gafar mengajukan 5 (lima) parameter untuk sebuah pemilihan umum yang ideal.<sup>6</sup> **Pertama**, pemilihan umum yang akan datang haruslah diselenggarakan dengan cara yang demokratis sehingga memberikan peluang bagi semua partai dan calon legislatif yang terlibat untuk berkompetisi secara *fair* dan jujur. Rekayasa dan manipulasi yang sangat mewarnai penyelenggaraan pemilu masa lampau jangan sampai terulang lagi. **Kedua**, pemilihan umum haruslah menciptakan MPR/DPR, DPRD Tingkat I dan DPRD Tingkat II yang lebih baik, lebih berkualitas, dan memiliki akuntabilitas politik yang tinggi. **Ketiga**, derajat keterwakilan, artinya bahwa anggota MPR/DPR yang dibentuk melalui pemilihan umum haruslah memiliki keseimbangan perwakilan, baik antara wakil Jawa maupun luar Jawa atau antara pusat dengan daerah. **Keempat**, peraturan perundang-undangan pemilu haruslah tuntas. **Kelima**, pelaksanaan pemilu hendaknya bersifat praktis, artinya tidak rumit dan gampang dimengerti oleh kalangan masyarakat banyak.

Dalam ilmu politik, sistem pemilihan umum diartikan sebagai kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakil mereka. Manakala sebuah lembaga perwakilan

---

*Pasca Orde Baru*, (Jakarta: CIDES, 1999), hlm. 1.

<sup>5</sup> G. Bingham Powel, *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*, (Cambridge: Harvard University Press, 1982), hlm. 3.

<sup>6</sup> Affan Gafar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 251-255.

rakyat –apakah itu DPR ataupun DPRD– dipilih, maka sistem pemilihan mentransfer jumlah suara ke dalam jumlah kursi. Sementara itu, pemilihan presiden, gubernur, dan bupati/walikota yang merupakan representasi tunggal dalam sistem pemilihan, dasar jumlah suara yang diperoleh menentukan siapa yang menang dan siapa yang kalah. Dengan melihat kenyataan seperti itu maka betapa pentingnya sistem pemilihan dalam sebuah demokrasi.

Ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian dalam sistem pemilihan.<sup>7</sup> **Pertama**, *electoral formula*, yakni apakah akan menggunakan sistem pluralitas yang di Indonesia banyak disebut sebagai sistem distrik, ataukah sistem *proportional representation* dengan berbagai macam variasinya, seperti sistem sisa terbanyak, *single transferable vote*, *single non-transferable vote*, *d'hondt rule*, *sainte lague*, dan lain-lain. *Elektoral formula* menentukan alokasi kursi yang akan diberikan kepada masing-masing partai yang bersaing. **Kedua**, *district magnitude*, yaitu jumlah wakil rakyat yang dipilih dalam sebuah distrik. Besar sebuah distrik dapat berbeda satu dengan yang lain karena jumlah perbedaan penduduk. Besaran kursi yang diperebutkan bagi sebuah distrik (*district magnitude*) merupakan sesuatu yang sangat penting, dikarenakan akan menentukan nasib partai-partai politik di kemudian hari. Ada satu distrik yang menyediakan lima sampai enam kursi untuk diperebutkan, ada pula distrik yang hanya menyediakan satu kursi saja. Semakin besar *magnitude* sebuah distrik akan semakin besar partai kecil akan terlindungi. **Ketiga**, *electoral threshold*, yakni jumlah minimum dukungan yang harus diperoleh oleh seseorang atau sebuah partai untuk memperoleh kursi di lembaga perwakilan.

Setidak-tidaknya ada dua rasio bahwa sistem pemilihan umum merupakan sesuatu yang sangat penting dalam sebuah negara demokrasi perwakilan. **Pertama**, sistem pemilihan membawa konsekuensi yang sangat besar terhadap proporsionalitas hasil pemilihan, sistem kepartaian, macam kabinet yang akan dibentuk, akuntabilitas pemerintahan, dan derajat keutuhan dan kesatuan partai politik. **Kedua**, sistem pemilihan

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 255-256.

merupakan dimensi yang paling mudah diutak-atik dibandingkan dengan elemen lain dari demokrasi, yakni apabila hendak mengubah wajah demokrasi dalam sebuah negara, misalnya dengan mengubah sistem pemilihan dari sistem perwakilan berimbang menjadi sistem distrik.

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa terwujudnya sistem kepartaian dan terselenggaranya pemilu secara periodik dalam berbagai wacana politik sering dianggap sebagai tolok ukur diterapkannya prinsip demokrasi. *Argumentum a contrario*-nya, bahwa sebelum adanya sistem kepartaian dan tiadanya proses pemilu berarti demokrasi dikatakan tidak ada karena hak partisipasi rakyat sebagai cerminan dasar demokrasi masih dinegasikan. Akan tetapi, kehadiran sistem kepartaian dan penyelenggaraan pemilu tidak serta merta memberikan garansi bagi pelaksanaan prinsip demokrasi. Fakta politik sering memperlihatkan betapa pemilu yang secara ideal seharusnya menjadi ajang partisipasi akhirnya bergeser fungsi hanya sebagai sarana mobilisasi.

Menurut kepustakaan yang umum bahwa partai politik adalah kumpulan sekelompok orang yang terorganisir yang mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama dalam rangka menyampaikan kepentingan-kepentingan ideologi dan masyarakat serta bertujuan untuk mempengaruhi pemerintahan, mengontrol pemerintahan, dan/atau menguasai pemerintahan. Menurut Mark N. Hagopian, partai politik dalam pengertian modern dapat didefinisikan sebagai suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat sehingga dapat mengontrol atau mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.<sup>8</sup> Sedangkan dalam Encyclopedia Britanica, partai politik didefinisikan sebagai suatu organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktek kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan.

---

<sup>8</sup> Mark N. Hagopian, *Regimes, Movements, and Ideologies*, (New York and London: Longman, 1978), hlm 49.

Partai politik merupakan peserta pemilihan umum. Dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa “*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*” Hal ini menunjukkan bahwa penempatan seorang anggota DPR adalah merupakan pemberian mandat oleh suatu partai politik.

“hak recall ialah hak suatu partai politik untuk menarik kembali anggota parlemen yang terpilih melalui daftar calon yang diajukan”

### Lintasan Sejarah “Recall” di Indonesia

Dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tidak ditemukan makna dari terminologi *recall*, bahkan kata *recall* pun tidak terdapat di dalamnya. Namun demikian, dalam peraturan perundang-undangan pengaturan mengenai hakikat *recall* terdapat di dalamnya. *Recall* dipahami secara umum adalah penarikan kembali anggota DPR untuk diberhentikan dan karenanya digantikan dengan anggota lainnya sebelum berakhir masa jabatan anggota DPR yang ditarik tersebut.

Dalam kepustakaan definisi *recall* antara lain dikemukakan oleh sarjana Belanda, Tomassen yang menyatakan bahwa “*recall recht, het rechts van een politieke partij oom een via haar kandidaten lijst gekozen parlement lid terug te roepen.*” (hak *recall* ialah hak suatu partai politik untuk menarik kembali anggota parlemen yang terpilih melalui daftar calon yang diajukannya).<sup>9</sup>

Pengaturan *recall* dalam sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengalami dinamika. Pada masa rezim Presiden Soekarno, *recall* terhadap anggota parlemen dimungkinkan dan bahkan pelaksanaannya sangat otoriter pada saat itu. Karena penggunaan hak *recall* yang terlalu permisif pada waktu itu, tak kurang dari seorang Muhammad Hatta mengkritik keras adanya *recall* tersebut.

<sup>9</sup> Sebagaimana pula dikutip oleh Harun Al Rasyid dalam keterangannya sebagai Ahli dalam perkara ini.

Ketentuan dan praktek *recall* juga terus berlangsung pada rezim Presiden Soeharto di masa Orde Baru. Pengaturan *recall* pada zaman Orde Baru secara tegas dikonstatir dalam peraturan perundang-undangan pada waktu itu. Praktek *recall* zaman Orde Baru jarang terjadi. Hal itu karena situasi dan kondisi perpolitikan dalam praktek kenegaraan sangat homogen di bawah satu komando sang Presiden, yakni Soeharto. *Recall* pada saat itu digunakan sebagai senjata untuk membungkam politisi yang tidak mengikuti irama alunan dari sang komandan.

Pada era Orde Baru, kasus *recall* yang cukup dramatis adalah kasus *recall* Sri Bintang Pamungkas. Sri Bintang Pamungkas di-*recall* dari keanggotaannya sebagai wakil rakyat di DPR karena dianggap melawan pemerintahan Orde Baru. Menurut pengakuan Sri Bintang Pamungkas bahwa *“sebetulnya masalah recall sudah disampaikan dengan jelas, pada tahun 1990–1993, yaitu ketika Menteri Dalam Negeri Yogi S. Memet mengatakan bahwa anggota Lembaga Perwakilan Rakyat, ini dalam Undang-Undang Susduk Tahun 1969, adalah wakil partai, bukan wakil rakyat dan semenjak itu maka terjadilah kegaduhan nasional, sehingga ketika saya kemudian diputuskan untuk di-recall, maka muncullah pemikiran-pemikiran reformasi. Dan di dalam pemikiran reformasi itu termasuk saya adalah salah satu yang ikut berbicara mengenai konsep-konsep reformasi. Sebetulnya yang terjadi pada Orde Baru itu adalah kekuasaan Presiden yang absolut. Ini adalah maunya Presiden dan Presiden tidak mau diganggu gugat, tidak mau ada oposisi, bahkan di pelajaran P4 disebutkan di dalam demokrasi yang kita anut tidak boleh ada oposisi, tidak boleh ada perbedaan pendapat, maka perbedaan pendapat dianggap adalah kontra terhadap pemerintah, kontra terhadap Presiden dan dia harus dijatuhkan”*.<sup>10</sup>

Sedemikian represifnya pemerintahan pada jaman orde baru tersebut, sehingga pranata *recall* ini diidentikkan dengan pranata yang berfungsi menghabisi lawan-lawan politik pemerintahan. Pranata *recall* tidak memiliki dimensi positif apapun, pada saat itu, sehingga persepsi masyarakat terhadap pranata *recall* sedemikian negatifnya.

<sup>10</sup> Disampaikan oleh Sri Bintang Pamungkas dalam kesaksiannya dalam sidang di Mahkamah Konstitusi pada 17 Juli 2006.



Setelah rezim Soeharto tumbang pada 1998 maka kehidupan bermasyarakat dan bernegara di Indonesia memasuki era yang baru. Era baru ini adalah buah dari gerakan reformasi yang dilakukan oleh kalangan mahasiswa dan kaum intelektual saat itu. Pada era reformasi ini, tatanan perpolitikan juga berubah. Pranata *recall* yang saat itu dianggap sebagai alat untuk memberangus hak-hak politik dan hak berekspresi juga dilenyapkan dari peraturan perundang-undangan. Dalam undang-undang paket politik waktu itu, yakni UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, tidak mengenal sama sekali pranata *recall* tersebut.

Pada era awal reformasi tersebut, merupakan era di mana terjadi euforia dalam berdemokrasi sehingga sangat logis dan wajar pengaturan hak-hak politik dalam berdemokrasi sedemikian bebasnya termasuk kebebasan berekspresi bagi anggota parlemen dengan tidak mengenal adanya *recall*. Bahkan seorang anggota DPR dapat keluar dari keanggotaan suatu partai politik dengan tetap menjadi anggota DPR. Ini terjadi ketika seorang anggota DPR yang bernama H. Hartono Mardjono keluar dari keanggotaan partai politiknya akan tetapi ia tetap menjadi anggota DPR dan masuk sebagai anggota non fraksi.

Perubahan pengaturan *recall* terjadi ketika akan memasuki pemilihan umum di tahun 2004. Undang-undang paket politik 2003, yakni UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta UU No. 13 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD mengatur pranata *recall* ini. Pranata *recall* dalam UU Susduk dikenal dengan nama penggantian antarwaktu (PAW). Kendatipun makna *recall* tidak sama persis dengan makna penggantian antarwaktu, akan tetapi di dalam penggantian antarwaktu terdapat di dalamnya *recall* tersebut.

Adapun latar belakang pranata *recall* ini dihidupkan kembali, menurut Nursyahbani Kantja Sungkana bahwa “*Pada saat pembahasan memang situasi batin para anggota DPR diliputi oleh yang juga tentunya adalah pimpinan-pimpinan Parpol juga diliputi oleh kegelisahan, karena pada waktu itu ada kasus di mana seorang anggota Parpol diberhentikan, akan*

*tetapi tidak bisa di recall waktu itu. Kalau tidak salah itu kasus Pak Marjono dari PBB, nah itu suasana batin yang meliputi pembahasan UU Parpol dan UU Susduk. Sementara itu tuntutan masyarakat untuk mempunyai anggota MPR, DPR, DPD dan juga DPRD yang akuntabel terhadap rakyat itu juga meningkat sekali dan oleh karena itu pembahasan juga dilingkupi oleh keinginan untuk memiliki para wakil yang accountable dan oleh karena itu dapat dinilai dari segala perilakunya, perilaku politiknya juga sejauhmana komitmen dan kinerjanya dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat dan bagaimana bertanggung jawab moral dan politisnya kepada pemilih khususnya di daerah pemilihannya dan tolak ukur tersebut tidak hanya menjadi komitmen moral, melainkan harus juga diwujudkan di dalam kenyataan.*<sup>11</sup>

Namun demikian bagi mereka yang dianggap kurang berkomitmen atau melanggar konstitusi, anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dari masing-masing anggota parpol itu harus juga melalui proses pemeriksaan dan verifikasi tentang adanya dugaan pelanggaran atau kewajiban yang dibebankan pada anggota partai tersebut oleh masing-masing partainya, dan tentunya secara umum masing-masing partai-partai juga memiliki badan kehormatan. Ini juga menunjukkan bahwa penghentian sebagai anggota parpol yang menyebabkan *recall* sebagaimana diatur oleh undang-undang atau pergantian antarwaktu itu tidak bisa dilakukan sewenang-wenang dan tentunya harus melalui koridor undang-undang. Namun intinya adalah bahwa berdasarkan Pasal 22E ayat (3) untuk pertama kalinya parpol itu masuk di dalam konstitusi. Hal ini memperlihatkan pentingnya fungsi parpol di dalam mengaktualisasikan kepentingan rakyat yang diwakilinya, karena memang fungsi Parpol melakukan agregasi politik.

Oleh karena itu, parpol menjadi sangat penting di dalam mengontrol para anggotanya yang melakukan aktualisasi politik dan/atau konstituennya. Terkait dengan itu, maka diperlukan sebuah kontrol dari parpol agar para anggotanya betul-betul menjalankan fungsi konstitusionalnya sekaligus kepentingan

<sup>11</sup> Sebagaimana yang diungkapkan oleh Nursyahbani Katjasungkana dalam sidang di Mahkamah Konstitusi pada 13 Juni 2006.

parpol sebagaimana yang ditetapkan di dalam anggaran dasar, anggaran rumah tangga dan tentu saja berorientasi pada kepentingan masyarakat. Oleh karena itu terhadap ketentuan mengenai penggantian antara waktu itu, tentu saja dalam risalah banyak sekali dibicarakan oleh hampir semua fraksi untuk tidak memunculkan sebuah dominasi parpol yang berlebihan tanpa batas, dan oleh karena itu ada ketentuan-ketentuan didalam partainya tentu saja yang memungkinkan juga hak pembelaan diri bagi para anggotanya.<sup>12</sup>

### **Recall sebagai Hak dari Partai Politik**

Dengan mengkaji lintasan sejarah *recall* dalam sistem perpolitikan di Indonesia maka dapat disimpulkan bahwa pengaturan *recall* telah mengalami dinamika yang cukup menarik. *Recall* pernah diatur dalam peraturan perundang-undangan sekaligus diimplementasikan dalam praktek ketatanegaraan, pernah pula dihapus dalam peraturan perundang-undangan dan tidak ada praktek *recall* tersebut, serta pernah juga diatur dengan batasan-batasan tertentu.

Dinamika pengaturan dan praktek *recall* tersebut memiliki konsekuensi dan persoalan tersendiri. Pada waktu *recall* diatur dan diberlakukan muncul masalah bahwa pranata *recall* dijadikan sebagai alat untuk membungkam musuh politik pemerintah sehingga *recall* cenderung dimaknai sebagai alat bagi penguasa untuk menggunakan kekuasaannya secara sewenang-wenang serta menyalahgunakan wewenang. *Recall* dalam prakteknya pada saat demikian merupakan mesin penghilang hak-hak berpolitik dan hak-hak berekspresi khususnya bagi anggota parlemen. Hal ini menyebabkan fungsi parlemen sebagai *political control* terhadap kekuasaan eksekutif menjadi sirna. Sebagai akibat lanjutannya, hal itu akan mengganggu sistem ketatanegaraan lainnya, sehingga lahirlah apa yang dinamakan penguasa diktator dan otoriter.

Dengan demikian maka sangatlah dipahami ketika rezim Orde Baru tumbang dan digantikan dengan pemerintahan yang lebih reformis, maka pranata *recall* tersebut tanpa pemikiran yang komprehensif segera dihapuskan dalam ketentuan

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

peraturan perundang-undangan. Adalah dalam UU Paket Politik tahun 1999, ketentuan mengenai *recall* sama sekali tidak diatur di dalamnya. Hal ini karena stigmatisasi terhadap *recall* sudah sedemikian terbentuk dalam pemikiran hampir semua orang. Anggota parlemen sudah sewajarnya diberikan kebebasan dalam berekspresi serta kebebasan dalam menggunakan hak-hak politiknya dan tidak ada satu kewenangan lembaga apapun yang dapat menggunakan hal *recall* tersebut.

Dalam perjalanannya di masa awal reformasi ini, ternyata persepsi para politisi terhadap hak *recall* ini tidak sepenuhnya sesuai dengan pemikirannya. Hak *recall* yang pada masa lalu sering digunakan untuk membungkam lawan-lawan politik penguasa menjadi tidak relevan lagi pada masa reformasi. Pada masa reformasi, kekuasaan eksekutif sudah sangat berkurang jauh jika dibandingkan dengan masa sebelumnya. Pasca Perubahan UUD 1945, kekuasaan-kekuasaan lembaga negara ditata ulang dengan cara memisahkan kekuasaan antara satu lembaga negara dengan lembaga negara lain, yang berakibat kekuasaan eksekutif menjadi berkurang sekali sementara kekuasaan parlemen menjadi bertambah menguat.

Dengan semakin menguatnya lembaga parlemen pada satu sisi dan melemahnya kekuasaan eksekutif pada sisi lain, maka eksekutif tidak bisa atau setidaknya-tidaknya sangat sulit memasuki kekuasaan legislatif termasuk hak legislatif untuk melakukan *recalling*. Sehingga urgensi menghilangkan pranata *recall* yang pada mulanya digunakan oleh penguasa rezim dalam membungkam lawan-lawan politiknya demi melanggengkan kekuasaan menjadi tidak relevan. Dengan kata lain *raison d'être* dari penghapusan *recall* menjadi tiada.

Secara praksis pasca penghapusan *recall* dalam UU Paket Politik 1999, terjadi kesulitan dalam melakukan kontrol terhadap anggota DPR. Partai politik yang *notabene* sebagai peserta pemilu serta sebagai lembaga yang meng-*endorse* anggota DPR untuk duduk di kursi parlemen mengalami kesulitan untuk melakukan kontrol terhadap anggotanya. Mungkin secara teoritik, partai politik dapat saja mengendalikan anggotanya yang duduk di parlemen dengan segala instrumen yang ada, namun demikian jika partai politik tidak diberikan kewenangan untuk melakukan *recalling* dalam kaitan dengan mekanisme

kontrol ini, maka partai politik tidak dapat berbuat banyak jika terdapat anggotanya melakukan tindakan-tindakan yang tidak patut, baik itu merugikan negara, merugikan rakyat, maupun merugikan partai politik yang bersangkutan.

... pada waktu pembahasan RUU Paket Politik tahun 2003 muncul pemikiran untuk mengembalikan wewenang partai politik untuk *me-recall* anggotanya ....

Praktek kesulitan dari partai politik untuk mendisiplinkan anggotanya yang duduk di kursi parlemen pernah dialami oleh Patai Bulan Bintang (PBB), di mana salah satu anggotanya yang bernama H. Hartono Marjono (Alm.) tidak dapat dikenakan sanksi oleh PBB terutama berkaitan dengan keanggotaan dari yang bersangkutan. Pada akhirnya yang bersangkutan dikeluarkan dari partainya, akan tetapi keanggotaannya di parlemen tidak dapat diganggu gugat. Sehingga muncullah anggota DPR non fraksi. Persoalan semacam ini juga tidak hanya terjadi di DPR Pusat, melainkan terjadi pula di DPR Daerah.

Dari pengalaman ini, maka pada waktu pembahasan RUU Paket Politik tahun 2003 muncul pemikiran untuk mengembalikan wewenang partai politik untuk *me-recall* anggotanya yang duduk di kursi parlemen. Sebagaimana diakui oleh Nursyahbani Katjasungkana dalam keterangannya di Mahkamah Konstitusi sebagai kuasa dari DPR pada pengujian UU Susduk dan UU Parpol ini, bahwa pada saat pembahasan situasi para anggota DPR diliputi kegelisahan, karena ada kasus seorang anggota parpol diberhentikan, akan tetapi tidak bisa di-*recall* waktu itu. Sementara tuntutan masyarakat untuk mempunyai anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD yang akuntabel terhadap rakyat.

Anggota Dewan yang dianggap kurang berkomitmen atau melanggar konstitusi, anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dari masing-masing anggota parpol dan harus melalui proses pemeriksaan dan verifikasi tentang dugaan pelanggaran atau kewajiban yang dibebankan anggota partai tersebut, secara umum partai-partai memiliki Badan Kehormatan. Ini menunjukkan bahwa penghentian sebagai anggota parpol yang menyebabkan *recall* sebagaimana diatur oleh undang-undang

atau pergantian waktu, itu tidak bisa dilakukan sewenang-wenang dan tentunya harus melalui koridor undang-undang.

Selanjutnya UU Paket politik 2003, yakni, UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta UU 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, secara normatif memasukan *recall* di dalam ketentuannya. Di dalam Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk, dan Pasal 12 huruf b UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Parpol mengatur mengenai penggantian antarwaktu dari anggota DPR. Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk menyatakan bahwa *“Anggota DPR berhenti antarwaktu karena: c. diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan.”* Sedangkan Pasal 12 huruf b UU Parpol menyatakan *“Anggota partai politik yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat dapat diberhentikan keanggotaannya dari lembaga perwakilan rakyat apabila: b. diberhentikan dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan karena melanggar anggaran dasar dan anggaran rumah tangga.”*

Pada dimensi lain, penggunaan hak *recall* oleh partai politik ini juga harus dikaitkan dengan sistem pemilu yang digunakannya. Dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Hal ini menunjukkan bahwa penempatan seorang anggota DPR adalah merupakan pemberian mandat oleh suatu partai politik. Sedangkan sistem pemilu yang digunakan dalam Pemilu 2004 adalah sistem proporsional dengan daftar terbuka. Dalam sistem proporsional peran partai politik masih sangat menentukan. Rakyat yang menggunakan haknya dalam pemilu tidak secara langsung memilih calon anggota DPR melainkan memilih partai politik yang bersangkutan.

Kendatipun sistem pemilu yang digunakan dalam Pemilu 2004 dengan sistem proporsional terbuka merupakan perbaikan dari sistem Pemilu 1999 yang menggunakan sistem proporsional daftar tertutup, akan tetapi peluang untuk mengubah keterpilihan kandidat yang ada di dalam daftar partai-partai

tidak digunakan secara maksimal oleh masyarakat.<sup>13</sup> Hal ini terbukti dari anggota DPR yang mendapatkan kursi di parlemen hanya dua orang yang memperoleh suara di atas bilangan pembagi pemilih (BPP), yakni Hidayat Nur Wahid dan Saleh Djasit. Ini bermakna bahwa lebih dari 99 persen anggota parlemen terpilih karena berkah dari partai politiknya.

Melihat UU Pemilu (UU 12 Tahun 2003) di mana sistem pemilu yang digunakan dalam pemilu 2004 yang masih menggunakan sistem proporsional, meskipun dimodifikasi dengan daftar terbuka, maka peranan partai politik sangat menentukan penempatan seorang dalam menempati kursinya di DPR. Sehingga menjadi paralel, jika dalam UU Parpol dan UU Susduk masih mengatur mengenai *recalling* oleh partai politik. Adalah menjadi logis jika keberangkatan seorang anggota DPR yang hampir 100 persen atas peran partai politik, maka partai politik berwenang untuk mengontrol keberadaan anggotanya yang menempati kursi di Parlemen. Hal ini termasuk hak partai politik untuk *me-recall* anggotanya jika dianggap tidak amanah baik terhadap kepentingan negara, kepentingan rakyat, dan bahkan kepentingan internal partai politik itu sendiri.

Dalam pada itu, secara tegas dinyatakan di konstitusi bahwa peserta pemilu legislatif adalah partai politik. Hal ini berbeda dengan anggota Dewan Perwakilan daerah (DPD), di mana anggota DPD memperoleh kursinya adalah perorangan dan bukan peran dari suatu partai politik sehingga anggota DPD tidak dikenal pemberhentian karena *recalling* partai politik. Anggota DPR jelas bukan peserta pemilu dan mencalonkan diri sampai pada akhirnya terpilih adalah melalui dan atas peran dari partai politik. Maka menjadi suatu kewajiban jika anggota DPR yang tidak mengikuti komando partai politik, maka partai politik yang bersangkutan berwenang untuk menariknya kembali.

Hal yang dipersoalkan adalah bagaimana jika partai politik tersebut berlaku sewenang-wenang dalam melakukan *recalling* anggota partainya? Jawaban yang tegas adalah itu merupakan resiko dari partai politik yang bersangkutan dan konstituenya-

---

<sup>13</sup> Nico Harjanto, "Sistem Pemilihan Umum Campuran", dalam buku *Disain Baru Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Penerbit CSIS, 2006), hlm. 58.

lah yang berwenang untuk melakukan *assesment* terhadap partai politik tersebut. Jika konstituen menilai bahwa partai politik tersebut tidak sesuai dengan aspirasinya maka konstituen partai politik yang bersangkutan yang akan mengenakan sanksi, yakni sanksi politik yang berupa tidak akan memilih lagi partai politik yang bersangkutan pada pemilu berikutnya. Sebaliknya, jika konstituen yang bersangkutan menilai bahwa partai politik masih amanah dalam menyalurkan aspirasi konstituennya, maka hal itu merupakan investasi politik dari partai politik yang bersangkutan.

Dalam pada itu, sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa hak *recall* oleh partai politik terhadap anggotanya yang duduk di parlemen dihapuskan dari peraturan perundang-undangan adalah karena dikhawatirkan dijadikan senjata bagi penguasa untuk membungkam lawan-lawan politiknya, maka alasan seperti ini tidak dimungkinkan lagi atau setidaknya kecil kemungkinan terjadi pada saat sekarang ini dengan melihat sistem ketatanegaraan yang ada saat ini ditambah dengan realitas politik yang ada.

Oleh karena itu penghapusan hak *recall* oleh partai politik sudah tidak memiliki legitimasinya. Hal ini berarti *raison d'etre* dari penghapusan *recall* menjadi tiada dan karenanya hak *recall* menjadi logis jika dikembalikan lagi kepada partai politik yang bersangkutan.

## PENUTUP

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-IV/2006 tentang Pengujian UU Parpol dan UU Susduk yang menyatakan menolak untuk membatalkan ketentuan Pasal 85 ayat (1) huruf c UU Susduk dan Pasal 12 huruf b UU Parpol adalah paralel dengan sistem ketatanegaraan yang ada sebagaimana yang diatur dalam konstitusi serta sesuai dengan realitas politik yang ada.

Terdapat beberapa argumentasi hukum yang memperkuat proposisi ini. *Pertama*, dalam konstitusi ditegaskan bahwa peserta pemilu legislatif adalah partai politik dan bukan perorangan calon anggota DPR. Di samping itu dari realitas politik yang ada menunjukkan bahwa keberadaan anggota DPR hampir absolut atas peran partai politik. *Kedua*, *raison d'etre* dari peniadaan hak



*recall* sudah tidak ada lagi sehingga penghapusan hak *recall* oleh partai politik kehilangan legitimasinya. *Ketiga*, sistem pemilu yang masih menggunakan sistem pemilihan proporsional, kendatipun dengan daftar terbuka merupakan landasan partai politik untuk mengontrol para anggotanya termasuk untuk melakukan *recall*. *Keempat*, adanya kekhawatiran terjadi penyalahgunaan wewenang atau bertindak sewenang-wenang oleh partai politik dalam menggunakan hak *recall* ini diserahkan pada konstituentnya untuk mengoreksinya melalui mekanisme politik dalam mempertimbangkan konstituen untuk memilih kembali atau tidak partai politik yang bersangkutan dalam pemilu-pemilu berikutnya.

## Daftar Pustaka

### Buku dan Karangan Ilmiah

- Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Jakarta: Penerbit Kompas.
- , 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: Penerbit FH UII.
- , 2006. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Yarsif Watampone.
- Dahl, Robert, 1989. *Democracy and Its Critics*, New Haven Connecticut: Yale University Press.
- Duverger, Maurice, 1996. "Political Parties: Their Organization and Activity in Modern State", dalam buku Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Penerbit Tiara WacanaYogya.
- Gafar, Affan, 2000. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hagopian, Mark N., 1978. *Regimes, Movements, and Ideologies*, New York and London: Longman.
- Liddle, R. William, 1992. *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta: LP3ES.
- Mashah, Dhororuddin, 1999. *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde Baru*, Jakarta: CIDES.
- Nico Harjanto, 2006. "Sistem Pemilihan Umum Campuran", dalam *Disain Baru Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Penerbit CSIS.

Powel, G. Bingham, 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*, Cambridge: Harvard University Press.

### **Konvensi dan Undang-undang**

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD.*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

# **MAHKAMAH KONSTITUSI DAN PUTUSANNYA: Antara Harapan dan Kenyataan\***

---

OLEH: **PROF. DR. M. SOLLY LUBIS, S.H.**

Guru Besar Besar Fakultas Hukum  
Universitas Sumatera Utara

---

## **Pendahuluan**

Kehadiran Mahkamah Konstitusi (MK) dalam sistem kenegaraan kita adalah dalam rangka reformasi kehidupan ketatanegaraan yang menuntut penegakan hukum secara adil dan demokratis.

Demikian gelegar tuntutan itu, karena pada tatanan kekuasaan di masa lalu nyaris hilang kepercayaan masyarakat terhadap kesungguhan dan sikap adil lembaga-lembaga dan para pejabat pemerintahan selaku penegak hukum, hampir di semua lini dan level, untuk benar-benar menegakkan keadilan dan keberpihakan kepada rakyat. Gelegar kekhawatiran ini, jelas dapat dibaca dalam Tap MPR RI Tahun 1999 tentang GBHN, yang menilai kinerja aparat penegak hukum di pengadilan,

---

\*) Tulisan ini pernah disajikan dalam diskusi “Dampak Keputusan Mahkamah Konstitusi Bagi Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman” diselenggarakan atas kerjasama Laboratorium Konstitusi Sekolah Pasca Sarjana USU Medan dengan KRHN (Konsorsium Reformasi Hukum Nasional) Jakarta, dengan dukungan IALDF (Indonesia-Australia Legal Development Facility) di Medan tanggal 14 Maret 2006. Tulisan telah di-*edit* seperlunya tanpa mengurangi substansi.

bahkan juga kalangan TNI dan Kepolisian, sebuah dokumen politik resmi yang dapat dibaca dengan gamblang oleh semua orang, baik dalam negeri maupun luar negeri.

Lebih kurang empat puluh tahun yang silam, kalangan pakar ketatanegaraan telah melontarkan pendapat dan saran agar di negara ini, dibentuk Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) sebagai lembaga justisi untuk menilai dan memberikan keputusan hukum bagi lembaga dan pejabat negara yang diduga melanggar amanat konstitusi bahkan peraturan--peraturan organiknya. Tetapi baru di era reformasi inilah cita-cita itu mulai terwujud, setelah sekian jauh terjadinya deviasi, penyimpangan dan penyelewengan dari aturan hukum yang berlaku.

Dewasa ini sudah makin meluas masyarakat yang tahu akan kehadiran MK ini, meskipun masih memerlukan sosialisasi, karena belum terinci dan mendalam pengetahuan masyarakat mengenai kewenangan dan tata kerja MK itu.

Tema dan fokus yang muncul di forum diskusi hari ini, tidak lagi sekedar membuktikan telah berkembangnya pengetahuan tentang kehadiran MK dan kewenangannya, tetapi sudah lebih jauh, yakni memperhadapkan putusan-putusan MK itu dengan penyelenggaraan pemerintahan, bahkan lebih terfokus lagi kepada akibatnya terhadap kekuasaan kehakiman.

Mengutip dari Khaterine Lindsay, Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H. mengatakan bahwa pada umumnya, *judicial review* merupakan nomenklatur yang berpaut dengan kegiatan *judisiil in which a superior court had power to determine questions of constitutional validity of enactment of the legislature*.

Pengujian undang-undang terhadap Undang-undang Dasar ditetapkan dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 (Perubahan Ketiga) sebagai salah satu kewenangan Mahkamah Konsitusi. (Laica Marzuki, 2005 : 81).

Sesuai dengan kewenangannya sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir dengan keputusannya yang bersifat final untuk menguji UU (undang-undang) terhadap UUD (undang-undang dasar), hingga tahun 2005, MK (Mahkamah Konstitusi) ini telah memutus 50 perkara dalam pengujian UU terhadap UUD, dan isi putusannya ada yang mengabulkan pengujian itu, ada yang ditolak, dan ada yang tidak diterima.

Kalau permohonan pengujian UU dikabulkan oleh MK, maka tindak lanjut sebagai konsekuensinya, peraturan berupa UU itu akan diubah sebagian, ataupun keseluruhannya, oleh pihak pembuat UU.

Kalau MK menolak permohonan pengujian UU, maka siapapun tidak boleh mengajukan permohonan pengujian UU baik segi pembuatannya ataupun segi materi muatannya (substansi materinya) dari UU yang sama, yang pernah diuji dan diputus oleh MK tersebut.

Kalau permohonan tidak dapat diterima maka masih terbuka kemungkinan bagi pihak lain untuk mengajukan permohonan pengujian yang sama. Pihak lain yang dimaksud adalah orang, kelompok atau badan hukum (*natuurlijke persoon* dan *rechtspersoon*) yang dinilai memenuhi persyaratan legal standing sebagai pemohon serta mampu menunjukkan kerugian konstitusionalnya sebagai diatur dalam Pasal 51 UU tentang MK dan yurisprudensi.

Pengujian undang-undang yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji secara konstitusionalitas suatu undang-undang, menguji sejauh mana undang-undang yang bersangkutan bersesuai atau bertentangan (*tegengesteld*) dengan UUD. *Constitutie is de hoogste wet*, kata Laica Marzuki. Manakala Mahkamah Konstitusi memang suatu undang-undang bertentangan dengan UUD maka undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>1</sup>

Menurut Pasal 51 ayat (3) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, terdapat 2 (dua) macam pengujian undang-undang, yakni: pengujian undang-undang secara formal (*formele toetsing*), yakni pengujian terhadap suatu undang-undang dilakukan karena proses pembentukan undang-undang tersebut dianggap pemohon tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Pengujian undang-undang secara materiil (*materieele toetsing*), yakni pengujian terhadap suatu undang-undang dilakukan karena terdapat materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap pemohon bertentangan dengan Undang-undang Dasar.

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H. *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 84.

Dalam hal suatu pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD maka undang-undang tersebut dinyatakan Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Apabila suatu materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang dinyatakan mahkamah bertentangan dengan UUD maka materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat [Pasal 57 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003].

Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara, dan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan. Undang-undang yang diuji tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD (Pasal 57 ayat 3 dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003).

Mahkamah Konstitusi tidak membatalkan keberlakuan suatu undang-undang tetapi menyatakan bahwasanya suatu undang-undang, atau materi ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat (*not legally binding*). Mahkamah tidaklah dapat mengubah rumusan redaksi ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang.<sup>2</sup>

Sejak dibentuk, MK lebih banyak menangani perkara pengujian undang-undang terhadap UUD dibanding mengenai perkara kewenangan lainnya. Tahun 2003-2004, MK menerima 43 perkara dalam pengujian undang-undang terhadap UUD. Dari 43 perkara yang masuk, pada akhir 2004 MK telah memutus 22 perkara. Pada tahun 2005 MK menerima 24 permohonan pengujian undang-undang. Sepanjang 2005 MK memeriksa 36 perkara, dan dari 36 perkara sampai dengan akhir 2005 MK telah memutus 28 perkara. Dengan demikian sampai dengan akhir 2005 MK telah memutus 50 perkara dalam pengujian undang-undang terhadap UUD. Putusan yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi ada yang mengabulkan, menolak, dan tidak diterima.

Sebagai konsekuensi dari putusan MK yang mengabulkan permohonan, maka sejak putusan itu dibacakan, ada norma

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal. 85.

atau ketentuan dari sebagian peraturan perundang-undangan yang telah berubah, bahkan ada undang-undang yang dibatalkan secara keseluruhan karena dianggap bertentangan dengan UUD.

### **Tiga Aspek Persoalan**

Persoalan-persoalan yang muncul dari putusan-putusan MK setidaknya dapat dikategorikan menjadi tiga aspek yaitu aspek ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, aspek putusan yang dikeluarkan, serta implementasi putusan atau respon para pihak (pemohon, pemerintah dan DPR) dan masyarakat terhadap putusan yang dikeluarkan.

Dari konteks peraturan perundang-undangan setidaknya ditemukan beberapa persoalan, yaitu: persoalan pertama, ruang lingkup pengujian peraturan oleh MK. Sesuai dengan ketentuan, MK hanya menguji undang-undang terhadap UUD, sementara pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang menjadi kewenangan MA. Adanya dualisme dalam pengujian peraturan perundang-undangan. MK tidak berwenang melihat konstitusionalitas peraturan dibawah undang-undang, karena itu menjadi wewenang MA (Mahkamah Agung).

Menurut pemikiran penulis, antara UU dengan UU dan peraturan lain yang berada di bawahnya ada jarak dan jenjang hierarkhis, misalnya PP (Peraturan Pemerintah), Perda (Peraturan Daerah), berbagai SK (surat keputusan), dsb. Di antara semuanya itu sebagai bentuk-bentuk peraturan hukum yang disebut juga perangkat peraturan hukum ataupun *juridischvormen*, ada jarak keperingkatan (tatanan menurut peringkat) atau hierarkhi. Menurut asas hukum (*rechtsbeginsel*), materi atau substansi peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan materi peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan materi peraturan yang lebih tinggi daripadanya, misalnya isi UU tidak boleh bertentangan dengan isi UUD. Isi Perda tidak boleh bertentangan dengan isi PP ataupun dengan isi UU bahkan juga dengan isi UUD.

Dalam rangka kegiatan legislasi, misalnya oleh Badan Legislatif (Baleg) di DPR, dan juga di forum-forum pertimbangan kebijakan (*political consideration*) dan kebijakan penetapan hukumnya (*legal policy*), begitu juga di pihak eksekutif (presiden,

menteri-menteri, kepala-kepala daerah), harus berpegang pada asas hukum tadi.

Sewaktu asas ini diterapkan pada tahap pembuatan UU, berarti materi maupun jiwa UU itu harus disesuaikan dan jangan bertentangan dengan materi maupun jiwa UUD RI 1945. Kesesuaian dan kadar kesesuaiannya dengan UUD inilah yang biasa disebut konstitusionalitas (*constitutionality, constitutionaliteit*).

Urusan mengontrol dan mengevaluasi konstitusionalitas inilah yang menjadi kewajiban dan tugas MK melalui hak ujinya (*toetsingsrecht*) dengan maksud politis agar kebijakan (*policy*) yang menjadi muatan UU itu tidak bertentangan dengan amanat yang terkandung dalam UUD. Misalnya dari segi materiil mengenai pemerintahan daerah; jangan sampai terjadi UU yang tidak menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya seperti diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945; jangan ada UU yang mengatur ketenagakerjaan secara bertentangan dengan nilai-nilai kelayakan dan kemanusiaan seperti dimaksud pada Pasal 27 ayat (2) UUD 1945.

Atau dari segi formil jangan terjadi penetapan UU oleh Presiden mengadopsi hasil pertemuan dengan negara lain, padahal belum mendapat ratifikasi dari DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3) UUD 1945. Pengujian UU dengan memakai UUD (konstitusi) sebagai batu ujian dan referensi inilah yang menandai kekhususan wewenang MK. Maka namanya pun disebut Mahkamah Konstitusi.

Kalau pada tingkat UU sudah lolos dari ujian konstitusionalitas seperti itu, maka peraturan hukum yang berada di bawahnya, seperti: PP, Perda, SK, dsb, tidak lagi menjadi porsi MK, dan semuanya itu menjadi sasaran kewenangan MA (Mahkamah Agung). Maka jika diukur menurut prinsip keterwakilan kepentingan secara nasional (*representativeness of national interest*) dapat dikatakan bahwa kebersamaan kerja dan tanggung jawab antara Presiden sebagai *top administrator* dan *chief executive* bersama-sama dengan DPR, pembuatan UU sebagai puncak kegiatan legislasi nasional itu, apalagi jika sudah memenuhi persyaratannya baik dari segi materiil maupun formil, itu saja pun -yakni UU- sudah cukup berat untuk dievaluasi oleh MK.



Jangan pula disalahmengertikan bahwa MK akan menangani hal-hal kepentingan dan sengketa dari sudut politis, MK itu tetap dalam koridor juridis konstitusional ...

Maka layak kalau di negara ini terjadi semacam *distribution of power* antara MK dan MA. MK menguji UU terhadap UUD, dan MA menguji peraturan yang berada di bawah UU terhadap UU itu sendiri. Jika diingat jumlah dan muatan peraturan seperti PP, Perda, dsb, yang merupakan peraturan-peraturan organik yang akan mengatur lebih lanjut pelaksanaan UU *organieke verordeningen* itu, tugas dan wewenang MA pun cukup berat, karena di kelompok peraturan-peraturan organik inilah bermuara semua kepentingan negara dan kepentingan masyarakat, bahkan sifat dan akibatnya lebih-lebih teknis-operasional.

Dari sudut dukungan beban, memang di antara kedua Mahkamah ini ada beda yang sangat esensial, yakni MK bekerja sendirian, ia sebagai forum pertama dan terakhir (final) sedangkan MA mempunyai perangkat forum pengadilan di bawahnya yang akan menangani pelbagai urusan dan kepentingan-kepentingan masyarakat.

Jangan pula disalahmengertikan bahwa MK akan menangani hal-hal kepentingan dan sengketa dari sudut politis, MK itu tetap dalam koridor juridis konstitusional, meski sekalipun sengketa yang dihadapinya adalah antara lembaga-lembaga politis.

Wacana seperti ini pernah bahkan sering muncul dan penulis selalu menjelaskan demikian, sebagaimana penulis alami sewaktu didengar pendapat saya dalam kapasitas sebagai pengasuh disiplin ilmu hukum tata negara, tatkala UU ini masih merupakan rancangan, yakni RUU tentang Mahkamah Konstitusi, di forum dengar pendapat yang diselenggarakan oleh Pansus RUU ini di gedung DPR RI di Senayan Jakarta.

Dalam kerangka itu penulis mengatakan bahwa walaupun MK ini akan menangani sengketa antara lembaga-lembaga kekuasaan ataupun antara organisasi politik, MK itu hanya mengecek dan mengevaluasi konstitusionalitas sebagai ukuran benar ataukah salah pada sengketa antar lembaga itu, yang saat itu penulis sebut sebagai *constitutio-legal aspects of their political activities*, artinya hanya melihat dan menilai dari segi hukum

konstitusional pada kegiatan politik yang menjadi ajang persengketaan itu.

Maka melalui jalan fikiran dan analisa di atas, maka saya sependapat dengan apa yang telah ditetapkan sekarang, yaitu adanya pembagian kerja pengujian aturan (*rechtstoetsing*) di antara MK dan MA itu. Mengenai kemungkinan adanya UU yang saling tumpang tindih dan bertentangan, hal ini lebih berada di lahan legislatif. Jika ditinjau menurut teori hukum, *overlapping* dan kontradiksi seperti ini, masih termasuk dalam lingkaran ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid -law uncertainty*) dan kita harapkan dan persilakan supaya para *stakeholders* mengajukan usul penyederhanaan dan penyerasian kepada pihak yang kompeten melalui *channel* masing-masing, supaya Presiden dan DPR menanganinya. Dari sudut MK, pada dasarnya urusannya muncul jika ada permohonan pengujian UU. Namun demikian, kalau dipertanyakan apakah MK harus proaktif untuk hal seperti itu, saya setuju dan sependapat, asalkan pada UU tentang MK dipacakkan dasar hukumnya terlebih dulu.

Persoalan kedua, kisi-kisi yang ada dan berlaku bagi MK mengenai batas-batas sasaran MK ialah Pasal 50 UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK yang menetapkan bahwa UU yang dapat dimohonkan untuk diuji ialah UU yang diundangkan setelah amandemen UUD 1945 yakni terhitung sejak Perubahan Pertama pada tanggal 19 Oktober 1999.

Menurut Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H. (wakil ketua MK) dalam bukunya yang dikutip terdahulu dalam tulisan ini, UU yang diundangkan sebelum perubahan UUD tidak dapat diajukan permohonan pengujian. Maksud pembentuk UU, menurut Laica Marzuki selanjutnya, agar tidak terjadi penumpukan berkas perkara (*een papieren muur*) yang dikuatirkan bakal tidak mampu ditangani oleh mahkamah itu.

Penulis berpendapat, Pasal 50 UU No. 24 Tahun 2003 itu, sudah cukup tegas memberikan batas dan pembatasan. Tindakan yang perlu digerakkan mengenai itu, menurut penulis ialah revisi kebijakan (*legal policy*) oleh dan berdasarkan pertimbangan politik melalui DPR, kemudian disusul dengan revisi dasar hukum (*law making*) sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan dan situasi politik.

Persoalan ketiga, mengenai hal potensial untuk terjadinya kekosongan hukum (*rechts vacuum* ataupun *leemten*) pasca putusan MK, penulis sependapat agar pihak eksekutif dan legislatif terus aktif mengisi kekosongan ini. Di sini penulis ingin mengatakan lagi, bahwa urusan itu tidak khusus mengenai kewenangan MK, namun penulis ingin pula mengatakan, bahwa dalam hal-hal seperti inilah perlunya *law dialogue* (tukar pikiran mengenai, perundang-undangan) di antara lembaga-lembaga negara, seperti telah menjadi salah satu kesimpulan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional) Departemen Kehakiman di Denpasar Bali tanggal 14-18 Juli 2003 yang lalu, supaya ada forum koordinatif antarlembaga untuk melakukan *check and recheck* khazanah peraturan perundang-undangan di negara ini. Untuk itu disarankan supaya BPHN ditugaskan menjadi “Law Dialogue Center”.

### **Dari Aspek Putusan yang dikeluarkan MK**

Mengenai hal ini nampaknya ada pendapat yang mengatakan bahwa beberapa putusan yang dikeluarkan MK tidak menyelesaikan masalah bahkan menimbulkan problem baru. Kebijakan menghadapi masalah ini, menurut penulis, tergantung pada pihak *stakeholder* dan pokok masalah yang terkait. Maksudnya supaya diselesaikan secara kasuistis (kasus per kasus).

Namun demikian, dalam hal pemberlakuan asas retroaktif dan juga yang halnya inkonsisten pada putusan-putusan MK, mengingat banyak dan runyamnya masalah yang akan ditanganinya, kiranya MK perlu menetapkan kriteria-kriteria untuk keperluan teknis operasional dari tata kerja MK itu sendiri.

### **Dari Aspek Implementasi Putusan MK**

Mengenai hal ini, jika memang benar demikian terjadinya di lapangan, bahwa ditemukan indikasi adanya ketidakpatuhan para pemangku kebijakan terhadap putusan MK, misalnya pemerintah (eksekutif) mengeluarkan PP mengatur ketenagalistrikan yang UU-nya sudah dibatalkan oleh MK yakni muncul PP untuk substansi yang sama, maka menurut pengamatan saya, miriplah ini dengan nasib putusan-putusan PTUN

(Peradilan Tata Usaha Negara) yang tidak dipatuhi oleh pejabat yang terkait.

Hal seperti ini sudah termasuk dalam isi dan bahasan tingkat disertasi doktor di USU (2005) dan juga pernah menjadi pokok bahasan dalam diskusi yang diselenggarakan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara di Jakarta tahun 2005.

Situasi dasarnya, ialah lebih dulu lahir UU mengenai Peradilan Tata Usaha Negara, ketimbang pembuatan RUU tentang Administrasi Pemerintahan. Pada hakekatnya UU tentang PTUN itu adalah hukum formilnya bagi para pejabat atau administratur di negara, di semua lini dan level. Sedangkan RUU tentang Administrasi Pemerintahan yang sedang dalam taraf bahasan (masih RUU) adalah hukum materilnya, yang mengatur batas hak-hak dan kewajiban para pejabat administrasi negara itu.

Pendapat yang dominan dalam forum bahasan itu termasuk saya, ialah bahwa seyogyanya UU tentang Administrasi Pemerintahan ini lebih dulu lahir, supaya jelas patokan-patokan hukum untuk menertibkan kinerja para pejabat dan pegawai negara itu, dan supaya ditegaskan, bahwa jika seseorang pejabat tidak merealisir putusan PTUN akan dituntut pertanggungjawabannya, dan akan dikenakan sanksi sesuai dengan sikap dan tindak ketidakpatuhannya itu.

## STRATEGI PEMBELAJARAN KONSTITUSI



OLEH: **DRS. SURIAKUSUMAH ABD. MUTHALIB, DIPL. IIAP, M.PD.**

Dosen Fakultas Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial  
Universitas Pendidikan Indonesia

### **Pendahuluan**

Belum diterapkannya Konstitusi dalam kehidupan sehari-hari siswa dan masyarakat, oleh karena bahan tersebut dipelajari secara menghafal dan biasanya dilakukan pada waktu menghadapi ujian, tanpa mengerti makna dan tujuannya. Akibatnya setelah ujian selesai, bahan tersebut dilupakan dan tidak pernah diingat kembali, apalagi dipraktekkan dalam kehidupan sehari-hari.

Sebagaimana diketahui bahan Konstitusi terdapat dalam mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan yang diberikan sejak Sekolah Dasar sampai dengan Perguruan Tinggi.

Dewasa ini banyak kritik dari masyarakat yang ditujukan kepada pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan dalam kurikulum setiap jenis dan jenjang pendidikan, bahkan terhadap keberadaan bidang studi itu sendiri. Fenomena ini bukan berarti adanya kemunduran, namun merupakan suatu petunjuk bahwa bidang studi ini semakin berkembang dan mendapat tantangan menarik untuk dapat menyesuaikan diri dengan zaman yang terus berubah.

Salah satu kritik yang dilontarkan masyarakat adalah bahwa Pendidikan Kewarganegaraan pada masa Orde Lama dan Orde Baru telah digunakan sebagai alat indoktrinasi dari suatu sistem kekuasaan untuk kepentingan pemerintah yang berkuasa. Di antara ekses yang muncul adalah para siswa atau masyarakat dikondisikan untuk tidak berani mengemukakan pendapat, berbeda pendapat apalagi mengkritik penguasa. Nilai dan tindakan kreatif semakin terabaikan karena masyarakat dituntut untuk menjadi penurut dan peminta petunjuk. Di samping itu, masyarakat cenderung lebih mendahulukan kepentingan diri sendiri atau kelompoknya daripada kepentingan negara.

Selanjutnya masuk pada tahap transisi (*country in transision*) menuju sistem politik yang stabil. Pada masa transisi masih terdapat kerancuan yang cukup besar yang disebabkan masih terdapatnya budaya politik yang cenderung terpecah-belah di mana masyarakat belum menghayati orientasi yang sama terhadap tindakan-tindakan politik. Padahal menurut Lucien Pye, “ *Without a dominant culture to guide and shape the various social agencies, the tendency in such societies is for people to turn to political action not only with quite different expectations but also with socially undisciplined motivation.*”<sup>1</sup>

Kondisi demikian, baru berkaitan pada aspek politik, sedangkan Pendidikan Kewarganegaraan, yang antara lain membahas konstitusi meliputi ruang lingkup yang sangat luas yang meliputi ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya, pendidikan, pertahanan keamanan, agama dan lain-lain di samping masalah perilaku dan sikap warga negara.

Untuk mempelajari bahan-bahan yang sangat luas tersebut diperlukan suatu strategi pembelajaran, bukan saja dari segi teoritis, akan tetapi juga dari aspek praktisnya. Para penyusun Undang-Undang Dasar (Framers of the Constitution) menyadari bagaimana sulitnya mempelajari Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu mereka mencoba memberikan semacam strategi atau kunci dalam mempelajari Undang-Undang Dasar. Hal tersebut tercantum pada Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia sebagai berikut.

---

<sup>1</sup> Pye, Lucien W., *Aspects of Political Development*, Boston: Little Brown and Company, 1966, hal. 3.

“Memang untuk menyelidiki hukum dasar (*droit constitutionnelle*) suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal Undang-Undang Dasarnya (*loi constitutionnelle*) saja, akan tetapi harus menyelidiki juga bagaimana prakteknya dan bagaimana suasana kebatinannya (*geistlichen Hintergrund*) dari Undang-Undang Dasar itu. Undang-Undang Dasar Negara manapun tidak dapat dimengerti kalau hanya dibaca teksnya saja. Untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya Undang-Undang Dasar dari suatu Negara kita harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan-keterangannya dan juga harus diketahui dalam suasana apa teks itu dibikin.”<sup>2</sup>

Dengan demikian mereka yang mempelajari Undang-Undang Dasar perlu menguasai sejarah bangsanya, bagaimana prakteknya serta suasana kebatinannya, bagaimana terjadinya teks tersebut, berbagai keterangan yang ada serta suasana perjuangan bangsa Indonesia untuk merebut kemerdekaan. Oleh karena itu dalam setiap penerbitan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selalu disertakan seluruh naskah mulai dari sebelum perubahan sampai kepada Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat.

Pentingnya menguasai sejarah bangsa dikemukakan oleh John J. Cogan sebagai berikut:

*“All nations educate for citizenship. It is a primary responsibility of schooling. Modern civic education in the United States dates back to the year 1916 when the national Education Association established the Commission on the Reorganization of Secondary Education. The challenge was to conduct a comprehensive examination of the entire secondary school curriculum and to make suggestions for a revised scope and sequence framework for secondary schools.*

*In the process of this reassessment, a number of “study groups” were formed in the respective discipline areas. One of these was in the area of “civic education”. Prior to 1916, civics was taught mainly*

---

<sup>2</sup> Lihat Penjelasan Umum tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia dalam “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi”, Sekretariat Jenderal MKRI, 2006, hal. 12.

*through the history curriculum. Indeed, the discipline of history dominates the social subjects taught in American schools till this day.*"<sup>3</sup>

Secara bebas dapat diungkapkan bahwa semua bangsa mendidik warga negaranya. Hal ini merupakan tanggung jawab utama dari sekolah. Pendidikan Kewarganegaraan modern di Amerika Serikat telah dimulai sejak tahun 1916 ketika Asosiasi Pendidikan Nasional mendirikan Komisi tentang Reorganisasi Pendidikan Menengah. Tantangannya adalah melakukan pengkajian yang menyeluruh terhadap semua kurikulum sekolah menengah dan menyusun rekomendasi untuk kerangka perbaikan ruang lingkup dan susunan sekolah-sekolah menengah.

Dalam proses pengkajian ulang ini, sejumlah "kelompok studi" dibentuk dalam bidang disiplin masing-masing. Salah satu dari bidang ini adalah bidang "pendidikan kewarganegaraan". Sebelum tahun 1916, civics diajarkan terutama melalui kurikulum sejarah. Fakta menunjukkan bahwa disiplin sejarah mendominasi mata pelajaran sosial di Amerika Serikat hingga hari ini.

Pendidikan di Indonesia diharapkan dapat mempersiapkan peserta didik menjadi warga negara yang memiliki komitmen kuat dan konsisten untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagaimana diungkapkan dalam Risalah Sidang BPUPKI:

"Hakikat Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara kebangsaan modern. Negara kebangsaan modern adalah Negara yang pembentukannya didasarkan pada semangat kebangsaan – atau nasionalisme– yaitu pada tekad suatu masyarakat untuk membangun masa depan bersama di bawah satu Negara yang sama walaupun warga masyarakat tersebut berbeda-beda agama, ras, etnik atau golongannya."<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Prof. John J. Cogan, Ph.D, *Developing the Civil Society : The Role of Civic Education*, 1999, hal. 3.

<sup>4</sup> Lihat Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Jakarta, Sekretariat Negara R.I, 1998.



Komitmen yang kuat serta konsisten terhadap prinsip dan semangat kebangsaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, perlu ditingkatkan secara berkesinambungan untuk memberikan pemahaman yang mendalam tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara historis, Negara Indonesia telah diciptakan sebagai Negara Kesatuan dengan bentuk Republik.

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah “Negara yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”<sup>5</sup>

Dalam perkembangannya sejak Proklamasi 17 Agustus 1945 sampai dengan penghujung abad ke-20, rakyat Indonesia telah mengalami berbagai peristiwa yang mengancam keutuhan negara.

Diperlukan pemahaman yang mendalam dan komitmen yang kuat serta konsisten terhadap prinsip dan semangat kebangsaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Konstitusi Negara Republik Indonesia perlu dimasyarakatkan kepada seluruh komponen bangsa Indonesia, khususnya kepada generasi muda sebagai generasi penerus.

Untuk itu perlu dipertimbangkan strategi yang tepat dalam pembelajaran Konstitusi, sehingga benar-benar dapat dipahami serta diterapkan dalam sikap tingkah laku dan perbuatan sehari-hari.

## **Proses Pembelajaran**

Sebagai makhluk sosial, setiap orang akan terlibat dalam kehidupan kemasyarakatan. Hasil dari suatu aktivitas belajar hendaknya berguna bukan saja bagi individu yang bersangkutan, akan tetapi juga bagi seluruh masyarakat. Dalam hal inilah

---

<sup>5</sup> Lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

... belajar merupakan suatu proses di mana ditimbulkan atau diubahnya suatu kegiatan karena mereaksi suatu keadaan.

diperlukannya proses belajar bagi setiap warga negara Ernest R. Hilgard dalam bukunya *Introduction to Psychology* mengemukakan:

*“We may define learning as the process by which an activity originates or is changed through responding to a situation, provided the changes cannot be attributed to growth or the temporary state of the organism (as fatigue or under drugs).”<sup>6</sup>*

Dari pendapat tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa belajar merupakan suatu proses dimana ditimbulkan atau diubahnya suatu kegiatan karena mereaksi terhadap suatu keadaan. Perubahan mana tidak disebabkan oleh proses pertumbuhan (kematangan) atau keadaan organisme yang sementara (seperti kelelahan atau karena pengaruh obat-obatan).

Dengan demikian dalam mempelajari konstitusi terjadi semacam “dialog” dalam diri pembelajar mengenai bahan yang dipelajarinya yang menimbulkan respon.

Selanjutnya Chester W. Harris mengungkapkan bahwa, *“Learning in the context of education, refers to the growth and decay of interests, knowledge, and skills, and to the transfer of these to new situations.”<sup>7</sup>*

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa belajar adalah suatu perubahan minat, pengetahuan dan kecakapan kepada situasi yang baru.

Berikut ini Stephen A. Romine mengemukakan pula pengertian belajar : *“Learning is defined as the modification or strengthening of behavior through experiencing.”<sup>8</sup>*

---

<sup>6</sup> Lihat Ernest R. Hilgard, *Introduction to Psychology*, yang dikutip oleh Maman Achdiat Dkk., P3G, Jakarta, 1971, hal. 3

<sup>7</sup> Lihat Chester W. Harris dalam *Encyclopedia of Educational Research*, The Macmillan Company, New York, 1960.

<sup>8</sup> Lihat Stephen A. Romine, *Building the High School Curriculum*, The Ronald Press Company, New York, 1963.

Demikian pula Good and Brophy mengemukakan arti belajar dengan kata-kata yang sangat singkat yaitu, "*Learning is the development of new associations as a result of experience.*"<sup>9</sup>

Dengan demikian belajar menurut Good dan Brophy, bukan tingkah lakunya yang nampak, tetapi terutama adalah prosesnya yang terjadi secara internal di dalam diri individu dalam usahanya memperoleh hubungan-hubungan baru (*new associations*). Hubungan-hubungan baru tersebut dapat berupa hubungan antara perangsang-perangsang, reaksi-reaksi atau antara perangsang dan reaksi.

Bertitik tolak dari definisi-definisi tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa belajar merupakan suatu proses yang sangat penting dalam mengubah sikap, pengetahuan serta ketrampilan peserta didik. Demikian pula dalam mempelajari Konstitusi, peserta didik diharapkan aktif berperanserta, karena mereka sendiri yang kelak akan menerapkan segala pengetahuan dan ketrampilannya.

Belajar akan lebih mantap dan berhasil, apabila peserta didik memiliki motivasi yang kuat untuk belajar, oleh karena kebutuhan, minat serta kepentingan mereka menjadi prioritas utama. Di samping itu juga hasil belajar hendaknya dikaitkan dengan transfer.

Secara sederhana masalah transfer ini berkaitan dengan aktivitas peserta didik lewat proses belajar untuk dapat menerapkan informasi yang tepat, sehingga menghasilkan suatu jenis perbuatan yang berguna bagi mereka maupun masyarakat. Jenis perbuatan hasil dari suatu transfer dapat bersifat positif dan dapat pula negatif.

Sebagai contoh misalnya, peserta didik setelah mempelajari sejarah Konstitusi dapat berpikir historik dalam memecahkan suatu permasalahan, maka dalam diri mereka Apabila peserta didik mampu berpikir historik dalam mempelajari sejarah Konstitusi berarti telah terjadi transfer positif. Apabila terjadi kebalikannya, yaitu menjadi tidak senang kepada pelajaran sejarah Konstitusi, maka transfer yang terjadi bersifat negatif.

---

<sup>9</sup> Good and Brophy, *Educational Psychology: A Realistic Approach*, Dikutip oleh Maman Achdiat, dkk., P3G, Jakarta, 1980.

Jerome S. Bruner mengungkapkan adanya tiga langkah dalam proses belajar :

*“Learning a subject seems to involve three almost simultaneous processes. First there is acquisition of new information; A second aspect of learning may be called transformation; A third aspect of learning is evaluation.”<sup>10</sup>*

Dari pendapat Bruner tersebut di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa dalam setiap proses belajar ketiga langkah tersebut harus benar-benar mendapat perhatian, agar peserta didik dapat menemukan sendiri cara-cara pemecahan masalahnya.

Di Amerika Serikat sendiri proses pembelajaran Konstitusi melalui pelajaran Civics dimulai pada tahun 1790 berorientasi kepada pendidikan karakter, patriotisme dan *civil government* untuk meng-Amerika-kan bangsa Amerika (Theory of Americanization).

“Proses pembelajarannya berorientasi kepada Faculty Psychology. Menurut aliran psikologi ini, karakter warga negara yang baik dapat dihasilkan dengan melatih siswa berpikir dengan cara menghafal, mengarahkan dan menasehati mereka secara teratur dengan bahan-bahan yang baik. Walaupun sampai sekarang aliran ini masih banyak yang mempraktekkannya (sadar atau tidak sadar), sejak tahun 1901 pun sudah ada yang berkeberatan. Gerakan Civic Education (1901) yang dipelopori Howard Wilson dan gerakan Community Civics (1907) yang dipelopori oleh W.A. Dunn kurang menyetujui aliran Faculty Psychology tersebut.”<sup>11</sup>

Penelitian terhadap masalah ini kemudian dilakukan oleh Hartshorn dan May dengan menyimpulkan:

*“(a) No one is by ‘nature’ honest or dishonest, but when dishonesty is reward it is practiced ; (b) mere verbal promises to be honest, and verbal formulation of the ideal of honesty do not produce habits of honesty ; (c) basic changes are needed in school procedures to permit*

---

<sup>10</sup> Jerome S., Bruner, *The Process of Education*, Vintage Books. A Division of Random House, New York, 1962, hal. 15.

<sup>11</sup> Lihat Muhammad Nu'man Somantri, *Menggagas Pembaharuan Pendidikan IPS*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2001, hal. 302.

*exercise of initiative and self-judgement, to receive the traditional teacher pupil relationship to one of cooperation.*"<sup>12</sup>

Kesimpulan tersebut pada dasarnya berkeberatan terhadap pelaksanaan pengajaran Konstitusi yang berorientasi kepada Faculty Psychology.

Peserta didik tidak akan menjadi baik dengan hanya dinasehati saja, tanpa adanya kesempatan untuk meneliti, menyelidiki serta kemudian melakukan evaluasi.

Pada tahun 1930 aliran psikologi pendidikan Field Psychology mulai mempengaruhi metode pengajaran Civics khususnya pengajaran Konstitusi. Aliran psikologi tersebut beranggapan bahwa, "... *doctrinary teaching of ethics toward the forming of habits was considered no longer adequate; instead free and dynamic student participation and active problems solving appeared to be essential.*"<sup>13</sup>

Mengajarkan secara doktriner bahan pelajaran yang bernilai etika untuk membentuk warga negara yang baik, dianggap kurang baik. Oleh sebab itu aliran Field Psychology berpendapat bahwa proses belajar yang demokratis dan dinamis dianggap lebih efektif dan akan memperoleh nilai yang sebenarnya. Aliran psikologi ini memotivasi pengajaran Konstitusi agar berorientasi kepada (a) mendorong partisipasi peserta didik secara aktif, (b) memiliki sifat-sifat penemuan (*inquiry*), dan (c) pendekatan pemecahan masalah.<sup>14</sup>

Dalam bidang pendidikan John Dewey dalam bukunya *How We Think*, mencoba mengungkapkan lima langkah dalam proses berpikir yang dapat diterapkan dalam pemecahan masalah, yaitu:

1. *A feeling of perplexity* (merasakan adanya masalah).
2. *The definition of the problem* (menyusun batasan masalah).
3. *Suggesting and testing hypothesis* (menyarankan serta mentes hipotesis).
4. *Development of the best solution by reasoning* (mengembangkan pemecahan masalah yang terbaik dengan akal sehat).

---

<sup>12</sup> Lihat Muhammad Nu'man Somantri, *Menggagas Pembaharuan Pendidikan IPS*, dengan mengutip pendapat Hartshorn dan May, hal. 302.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 303.

5. *Testing of the conclusion, followed by reconsideration if necessary* (menguji kesimpulan, diikuti dengan pemikiran kembali jika diperlukan).<sup>15</sup>

Langkah-langkah berpikir yang diungkapkan oleh John Dewey tersebut, kemudian banyak yang melakukan perubahan untuk dapat diterapkan dalam proses pembelajaran. Seperti yang diungkapkan oleh Roy Hatch, antara lain:

1. *Find the facts* (menemukan fakta).
2. *Filter the facts* ( menyaring fakta).
3. *Face the facts* (menghadapi fakta).
4. *Follow the facts* (mengikuti fakta).
5. *Define the problem* (mendefinisikan masalah).
6. *Discovering important facts* (menemukan fakta penting).
7. *List alternative conclusions* (merinci/mendaftar kesimpulan alternatif).
8. *State the best solution* (menarik kesimpulan terbaik).<sup>16</sup>

Pada masa lalu strategi pembelajaran khususnya konstitusi lebih menekankan kepada aliran Faculty Psychology yang hanya memperhatikan bagian-bagian dari kemampuan manusia, seperti menghafal sila-sila Pancasila, menghafal pasal-pasal dalam konstitusi, menghafal macam-macam hak dan kewajiban warga negara dalam konstitusi tanpa mengerti keterkaitan serta maknanya. Sedangkan aliran Field Psychology lebih menekankan kepada keseluruhan (totalitas) kemampuan manusia, baik yang berkaitan dengan penguasaan aspek *coqnitve domain* (pengetahuan), aspek *affective domain* (sikap atau perilaku) dan aspek *psycho-motor skill* (ketrampilan). Dengan demikian pendekatan Field Psychology sudah mengajak para peserta didik untuk mampu menghubungkan suatu peristiwa dengan peristiwa lainnya, menemukan sendiri berbagai permasalahan yang timbul serta mencari pemecahan masalah yang terbaik dari berbagai pilihan. Dalam mempelajari konstitusi, kita tidak hanya menghafal bab atau pasal-pasal dalam konstitusi saja,

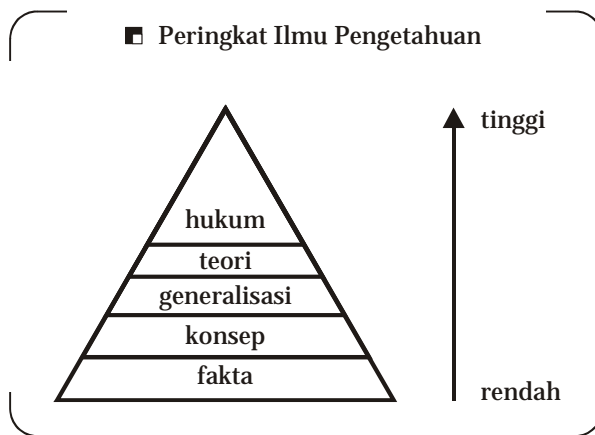
<sup>15</sup> John Dewey, *How We Think*, 1910, Boston, D.C. Health, hal. 5.

<sup>16</sup> Lihat Muhammad Nu'man Somantri, *Menggagas Pembaharuan Pendidikan IPS*, dengan mengutip pendapat Roy Hatch, hal. 303.

akan tetapi yang penting adalah bagaimana konstitusi tersebut dapat dijadikan pedoman dalam pemecahan berbagai permasalahan yang timbul di masyarakat, sehingga konstitusi itu memiliki makna dalam kehidupan masyarakat, khususnya dalam membangun konstusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi. Untuk itulah diperlukan kemampuan peserta didik untuk menguasai berbagai fakta, konsep, generalisasi, teori serta hukum.

### Konsep dan Generalisasi

Sebagaimana diketahui dikenal adanya peringkat dalam ilmu pengetahuan yang dimulai dari yang rendah sampai dengan yang tinggi yaitu: fakta, konsep, generalisasi, teori dan hukum. Untuk jelasnya berikut ini digambarkan peringkat tersebut:



Menurut *The New Lexicon Webster International Dictionary* yang dimaksud dengan fakta adalah “*Fact, n. (L. factum, a thing done, prop. Neut. of factus, pp. of facere, do, make). Something that has really happened or is actually the case, as distinguished from something merely believed to be so; the quality of being real and actual; a truth known by actual observation or authentic*”

<sup>17</sup> *The New Lexicon Webster International Dictionary*, Volume I, The English Language Institute of America, Inc., hal. 352.

*testimony; often pl., law, something which is alleged to be; as , facts given but not trustworthy.*<sup>17</sup>

... konsep adalah:  
*“An individual’s own way of making meaning  
of thing he has experienced.”*

Dengan demikian fakta tersebut merupakan suatu kejadian nyata atau suatu kasus yang aktual yang benar-benar terjadi. Misalnya kita melihat para pekerja sedang melakukan demonstrasi menuntut kenaikan gaji, mahasiswa melakukan unjuk rasa dengan membawa berbagai poster kepada rektor universitas agar Sumbangan Pembiayaan Pendidikan diturunkan dan lain-lain.

Fakta tersebut tidak memiliki arti apa-apa kalau hanya tetap menjadi fakta, akan tetapi akan memiliki makna, apabila fakta itu dikembangkan menjadi konsep. Yang dimaksud dengan konsep adalah *“Concept, n. (L. conceptus, a conceiving, a thought, < concipere ). That which is conceived in the mind ; a general notion or idea ; a conception.”*<sup>18</sup>

Dengan demikian suatu konsep merupakan suatu pengertian yang digambarkan dalam pikiran seseorang yang terdiri dari suatu kata. Satu kata dapat terdiri lebih dari satu konsep. Macam konsep yang dikenal, antara lain (1) konsep nyata seperti kata: mesjid, gunung, kuda, sapi dan lain-lain, (2) konsep abstrak seperti kata: demokrasi, hak, kewajiban, makmur, adil dan lain-lain, (3) konsep alamiah seperti kata: gunung, matahari, bulan, bintang dan lain-lain, (4) Konsep buatan manusia, seperti: gedung, jembatan, gereja dan lain-lain. Selanjutnya National Council for the Social Studies mengungkapkan bahwa konsep adalah: *“An individual’s own way of making meaning of thing he has experienced.”*<sup>19</sup>

Menurut Koentjaraningrat,

“Dengan proses akal individu mempunyai suatu kemampuan untuk membentuk suatu penggambaran baru yang abstrak yang

---

<sup>18</sup> *The New Lexicon Webster International Dictionary*, Volume I, The English Language Institute of America, Inc., hal.209.

<sup>19</sup> *National Council for the Social Studies*, 1977, hal. 4.



sebenarnya dalam kenyataan tidak serupa dengan salah satu dari berbagai macam penggambaran yang menjadi bahan konkrit dari penggambaran baru itu. Dengan demikian manusia dapat membuat suatu penggambaran tentang tempat-tempat tertentu di muka bumi ini, bahkan juga di luar bumi ini. Penggambaran abstrak tadi dalam ilmu sosial disebut konsep.”<sup>20</sup>

Dengan demikian fakta berupa demonstrasi yang dilakukan para pekerja tersebut dapat mengandung berbagai konsep seperti: demokrasi, hak pekerja, kewajiban pekerja, keadilan dan lain-lain.

Pengertian berikutnya adalah Generalisasi, yakni: *“Generalization, n. The act or process of generalizing; a broad or general concept, statement, or principle derived from generalizing.”*<sup>21</sup> Suatu generalisasi merupakan suatu pernyataan umum yang menyatakan ruang lingkup hubungan antara konsep yang satu dengan konsep lain.

Menurut National Council for the Social Studies, *“A generalization is a universally applicable statement at the highest level of abstraction relevant to all time or stated times about man past and/or present, engaging in a basic human activity.”*<sup>22</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa generalisasi merupakan suatu pernyataan umum yang dapat diaplikasikan secara universal pada tingkat abstraksi yang relevan dengan masa lampau dan/atau masa sekarang yang harus menyangkut kegiatan dasar manusia.

Dalam proses pembelajaran konstitusi, para peserta didik hendaknya mampu mengungkapkan berbagai generalisasi sesuai konstitusi yang kemudian dibahas bersama, baik dengan guru atau dosen maupun dengan kelompok-kelompok siswa yang mengadakan diskusi.

---

<sup>20</sup> Koentjaraningrat, *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Penerbit PT Gramedia, Jakarta, 1971, hal. 103.

<sup>21</sup> *The New Lexicon Webster International Dictionary*, Vol. I, The English Language Institute of America, Inc. , hal. 404

<sup>22</sup> National Council for the Social Studies, *The Role of the Social Studies, Social Education*, XX, 1962, hal. 73.

Beberapa contoh generalisasi yang perlu dibahas diantara para siswa atau mahasiswa misalnya:

1. Setiap hak dan kemudahan umum yang diperoleh setiap warga negara Republik Indonesia yang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, membawa akibat berbagai kewajiban seperti mematuhi peraturan perundang-undangan, membayar pajak, membela negara dan lain-lain. Dari contoh generalisasi pertama tersebut dapat dikembangkan berbagai topik seperti: (a) pengaruh sistem perpajakan baru terhadap kesadaran masyarakat dalam membayar pajak bumi dan bangunan, (b) kesadaran masyarakat terhadap tertib berlalu lintas dan pengaruhnya terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat dan lain-lain.
2. Aspirasi masyarakat, dukungan serta kritik warga negara sangat diperlukan guna memelihara jalannya sistem pemerintahan, agar pemerintah dapat melaksanakan tugasnya menurut Undang-Undang Dasar 1945. Dari contoh generalisasi kedua tersebut dapat dikembangkan berbagai topik seperti: (a) pengaruh kesadaran politik warga negara terhadap partisipasi politik, (b) tinjauan sekitar fungsi partai politik dalam sistem pemerintahan demokratis di Indonesia dan lain-lain.

Setiap negara mempunyai perangkat perundangan, dengan demikian pengawasan terhadap tingkah laku pemerintah dan warga negara dapat berdaya guna, sehingga tujuan negara dapat ditingkatkan keberhasilannya. Dari contoh generalisasi ketiga tersebut dapat dikembangkan berbagai topik seperti: (a) sistem pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat serta pengaruhnya terhadap tingkah laku pemerintah dalam melaksanakan pembangunan, (b) peranan masyarakat terhadap program transmigrasi dalam melaksanakan pembangunan nasional, dan lain-lain.

Apabila kekuasaan pemerintahan hanya dipusatkan dalam tangan suatu kelompok tertentu maka kemungkinan terjadi kediktatoran makin meningkat sedangkan kemungkinan tumbuhnya demokrasi Pancasila akan semakin menurun. Dari contoh generalisasi keempat tersebut dapat dikembangkan berbagai

topik seperti: (a) Pengaruh kepemimpinan kepala sekolah terhadap perilaku siswa di sekolah, (b) Prosedur pengambilan keputusan serta pengaruhnya terhadap sikap demokratis siswa dalam menghadapi masalah dan lain-lain.

Pemahaman warga negara secara luas terhadap masalah-masalah politik yang berkembang di masyarakat merupakan metode untuk melakukan politik praktis secara dewasa. Dari contoh generalisasi kelima tersebut dapat dikembangkan berbagai topik seperti: (a) peranan organisasi kemahasiswaan dalam pembinaan pendidikan politik, (b) suatu kajian tentang peningkatan kesadaran politik masyarakat desa serta pengaruhnya terhadap pembangunan desa.

Uraian di atas, hanya merupakan contoh kecil dari generalisasi yang dapat dikembangkan menjadi berpuluh bahkan beratus topik untuk dijadikan bahan kajian atau pembahasan dalam proses pembelajaran Konstitusi.

Selanjutnya generalisasi yang sudah diuji tingkat kebenarannya (*tested generalizations*) disebut dengan teori, dan teori yang memiliki tingkat kebenaran yang lebih tinggi disebut dengan hukum.

### **Pendekatan Pembelajaran Substansi Konstitusi**

Pembelajaran konstitusi dapat dilihat dari isi bahan yang akan dibahas. Pembelajaran ini menggambarkan secara holistik keterkaitan antara satu bagian dengan bagian lainnya. Sebagaimana isi bahan social studies, bahan-bahan mengenai konstitusi meliputi sumber bahan sebagai berikut:

*“The content for a modern social studies program is drawn from various sources. Three sources are easily identified in school practices:*

- 1. That informal content found in the ongoing activities of the several expanding communities of men in which the pupil lives.*
- 2. The second source of social studies content is the formal disciplines of the pure or semisocial sciences human geography, history, political science, economics, sociology, anthropology, social psychology, jurisprudence, philosophy and ethics, and linguistics.*

3. *A third source of content is found in the response of pupils both to (a) the informal events cited as the first source, and (b) the more formal studies referred to as the second source.*<sup>23</sup>

Sebagaimana bahan social studies, isi bahan konstitusi meliputi aspek *informal content*, yaitu bahan-bahan yang diambil dari kehidupan masyarakat sehari-hari yang ada di sekitar kehidupan peserta didik. Bahan *informal content* ini meliputi bahan-bahan yang saling bertentangan dalam kehidupan masyarakat (*controversial issues*), seperti masalah Sumbangan Dana Sosial Berhadiah (SDSB) dimana terdapat masyarakat yang pro dan kontra, demikian pula masalah lokalisasi Wanita Tuna Susila (WTS) yang dianggap sebagian masyarakat sebagai legalisasi prostitusi, masalah tempat pembuangan akhir sampah, masalah limbah industri, masalah lumpur Lapindo, masalah penempatan pedagang kaki lima, masalah penggusuran rumah, dan ribuan masalah lainnya. Di samping masalah *controversial issues*, juga masalah-masalah yang dianggap tabu (*taboo*) atau yang selalu ditutup-tutupi (*closed area*), seperti: masalah hubungan kerja di antara pejabat negara yang kurang harmonis, masalah korupsi, kolusi dan nepotisme di kalangan pejabat negara, masalah pendidikan seks dan lain-lain. Demikian pula termasuk dalam *informal content* adalah masalah yang dianggap masih hangat atau sedang ngetop di masyarakat (*current affairs*), yang termasuk dalam kedua aspek tersebut. Untuk itu setiap warga negara diharapkan peka terhadap berbagai informasi yang terdapat dalam mass-media dan lain-lain.

Materi pembelajaran konstitusi yang kedua, adalah *formal disciplines*, yaitu bahan pembelajaran konstitusi yang diambil dari berbagai disiplin ilmu maupun semi sosial seperti geografi, sejarah, ilmu politik, ekonomi, sosiologi, antropologi, psikologi sosial, hukum, filsafat, etika dan ilmu bahasa maupun dari berbagai peraturan perundang-undangan.

Dewasa ini di kalangan perguruan tinggi terdapat adanya kecenderungan yang kuat akan kebutuhan diterapkannya

---

<sup>23</sup> Paul R. Hanna and John R. Lee, "Content in the Social Studies". In Michaelis John. U., (ed.), 1962, *Social Studies in Elementary Schools*, 32 nd Yearbook, Washington D.C : NCSS, hal. 62.

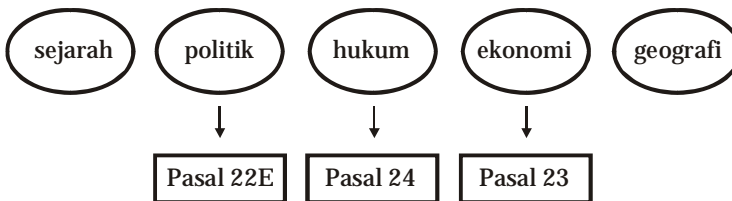
pendekatan antar disiplin ilmu (*interdisciplinary approach*) dalam membahas masalah-masalah sosial kemasyarakatan. Sebab-sebab dari timbulnya kecenderungan tersebut, diantaranya karena spesialisasi studi salah satu disiplin seringkali melepaskan diri dari permasalahan sosial kemasyarakatan khususnya yang menyangkut kepentingan umum. Dalam hubungannya dengan masalah tersebut, Shirley H. Engle mengungkapkan:

*"...Because of their scientific and highly specialized interest, social scientist appear at times to disassociate themselves from the practical problems confronting ordinary citizens. The more scientific, the bent of the investigator, the less he is concerned with over all social problems or broad dilemma that invite speculative thinking."<sup>24</sup>*

Apabila para spesialis dalam masing-masing disiplin ilmu sosial kurang memperhatikan permasalahan sosial serta ketimpangan-ketimpangan yang terdapat dalam masyarakat, maka hal itu akan berakibat dapat menjauhkan peserta didik dari masalah kehidupan masyarakat yang sebenarnya.

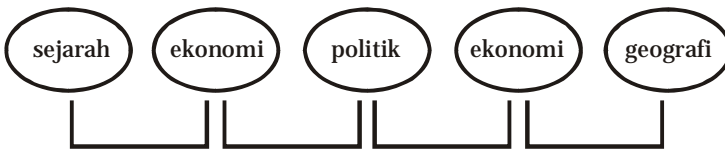
Dalam kaitannya dengan pembelajaran Konstitusi dikenal adanya empat pengorganisasian disiplin ilmu, yaitu:

1. Pengorganisasian secara terpisah (*isolation*): yaitu membahas suatu permasalahan hanya dilihat dari salah satu disiplin ilmu saja. Misalnya membahas Pasal 33 UUD 1945 ditinjau dari disiplin ilmu ekonomi saja, membahas pasal 24 UUD 1945 ditinjau dari disiplin ilmu hukum saja, membahas Pasal 22E UUD 1945 ditinjau dari disiplin ilmu politik saja dan seterusnya. Untuk jelasnya dapat dilihat gambar berikut:

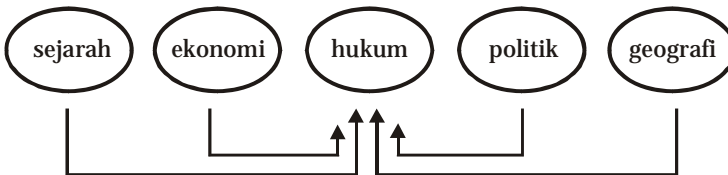


<sup>24</sup> Shirley H. Engle, *The Culture Concept in the Teaching of History*, Doctor's Thesis, U. Illinois, 1953, hal. 7.

2. Pengorganisasian yang saling berhubungan (*correlation*): yaitu membahas suatu masalah ditinjau dari berbagai disiplin ilmu yang saling berhubungan. Misalnya membahas Wawasan Nusantara dengan meninjau dari disiplin sejarah (mulai dari Sumpah Palapa sampai dengan sejarah kemerdekaan bangsa), disiplin politik dengan politik bebas dan aktif, disiplin hukum membahas dasar hukum Wawasan Nusantara, disiplin ekonomi dengan aspek zone ekonomi eksklusif, dan disiplin geografi dengan menentukan letak negara Indonesia. Untuk jelasnya dapat dilihat gambar sebagai berikut:

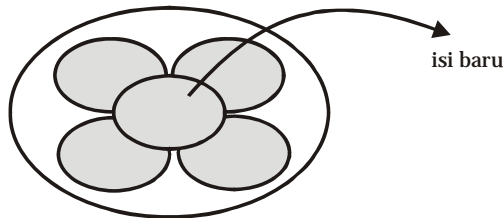


3. Pengorganisasian yang menekankan pada satu disiplin ilmu, sedang disiplin lainnya memberikan dukungan (*concentration*). Misalnya adanya *money politics* dalam pemilihan kepala daerah. Ada kemungkinan masalah ini ditekankan kepada masalah pelanggaran hukum, namun tidak dapat dilepaskan pada masalah ekonomi, masalah politik, masalah sosiologis dan lain-lain.



4. Pengorganisasian dengan melebur seluruh bahan menjadi satu, sehingga identitas masing-masing disiplin ilmu menjadi hilang (*unification*) dan muncullah isi bahan yang baru. Misalnya dalam mengubah perilaku negatif bangsa Indonesia diperlukan pendekatan ini, dengan memberikan atau menerapkan nilai-nilai luhur Pancasila atau di Amerika Serikat dengan demokrasi liberalnya dan di Uni Sovyet (pada

masa lalu) dengan doktrin komunismenya. Untuk jelasnya dapat dilihat gambaran berikut ini:



... bahan pembelajaran konstitusi harus dapat mengikuti perubahan zaman dan mengalami penyesuaian diri dengan kebutuhan masyarakat.

Bahan pembelajaran konstitusi yang ketiga adalah *“The response of pupils both to the informal and the formal studies.”* Dari materi ketiga ini berarti bahan pembelajaran konstitusi diperoleh dari respon peserta didik terhadap bahan formal dan bahan informal. Respon dari peserta didik tersebut dapat berupa respons positif, respon negatif atau apatis. Hal ini berarti bahan pembelajaran konstitusi harus dapat mengikuti perubahan zaman dan mengalami penyesuaian diri dengan kebutuhan masyarakat. Dari respon tersebut diharapkan para pendidik dapat mengadakan koreksi, perbaikan, tambahan atau perubahan terhadap bahan-bahan yang diberikan, karena akan disesuaikan dengan kebutuhan peserta didik, para siswa maupun masyarakat pembelajar serta pertimbangan-pertimbangan psikologis.

Pendapat Paul R. Hanna dan John R. Lee tersebut kemudian diperkuat dan ditambahkan oleh Jack Allen dengan materi bahan yang keempat, yaitu *“sintesis dari kebutuhan pribadi, masyarakat dan kebutuhan negara.”*<sup>25</sup>

Dalam pembelajaran konstitusi, kesulitan yang dihadapi dengan pendekatan interdisipliner adalah bagaimana materi pembelajaran secara interdisipliner disusun, karena setiap disiplin dan tema yang dibahas memiliki karakter tersendiri.

<sup>25</sup> Muhammad Nu'man Somantri, *Metode Mengajar Civics*, Mengutip pendapat Jack Allen, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1976, hal. 99.

D.G. Dufty mencoba mengungkapkan adanya tiga pendekatan, yaitu: “(1) *structural approach*, (2) *functional approach* and, (3) *interfield approach*.”<sup>26</sup>

Pendekatan struktural (*structural approach*) bertitik tolak dari disiplin ilmu. Walaupun bahan-bahan pelajaran diambil dari berbagai macam disiplin, tetapi seluruh bahan itu terlebih dahulu harus disusun secara sistematis menurut salah satu struktur disiplin ilmu social. Yang dimaksud dengan struktur adalah (a) *apa yang merupakan “fundamental” atau “organizing principles” dari suatu disiplin ilmu*, (b) *a method of inquiry made up of two parts, the formation of a hypothesis and the process of proff.*”<sup>27</sup>

Model pendekatan structural sebagaimana digambarkan dalam peng-organisasian pembelajaran Konstitusional yaitu: *isolation, correlation, concentration* dan *unification*.

Kedua adalah pendekatan fungsional (*functional approach*), yang bertitik tolak bukan dari struktur disiplin, akan tetapi dari pertanyaan atau masalah yang terdapat dalam masyarakat serta berkaitan dengan masalah yang dihadapi peserta didik. Ruang lingkup dalam pendekatan fungsional lebih luas dan kompleks, karena menyangkut masalah-masalah kemanusiaan. Namun di  
sini para peserta didik dilatih untuk berpikir secara kreatif dalam kehidupan sosial yang nyata.

Ketiga adalah pendekatan antarbidang (*interfield approach*), yaitu suatu model pendekatan yang hampir sama dengan pendekatan Struktural, namun tidak hanya meliputi ilmu sosial saja, melainkan juga ilmu pengetahuan alam, ilmu pendidikan, seni dan bahasa serta ilmu lainnya. Dalam pendekatan antarbidang ini *the area approach* dapat digunakan. Misalnya dalam membahas budaya suatu suku tertentu di Indonesia, maka di samping aspek-aspek ekonomi, politik, sejarah, anthropologi, maka dapat pula dilengkapi dengan sumber-sumber alam, pendidikan serta lingkungan fisik dan sosial daerah bersangkutan.

---

<sup>26</sup> Dufty, D.G., *Teaching About Societies*, Sidney : Roghby, 1970, revised 1986, hal. 298.

<sup>27</sup> Muhammad Nu'man Somantri, *Menggagas Pembaharuan Pendidikan IPS*, dengan mengutip pendapat Edwin Fenton, 2001, hal. 271.



## Kesimpulan

Pembelajaran konstitusi yang dilakukan selama ini lebih menekankan kepada menghafal bahan sedemikian rupa, sehingga materi konstitusi kurang dapat dimengerti, apalagi berperilaku sadar berkonstitusi serta menerapkannya dalam kehidupan sehari-hari. Untuk itu diperlukan suatu strategi pembelajaran konstitusi melalui penguasaan bahan yang meliputi bahan informal, bahan formal, respons peserta didik terhadap bahan informal dan formal, serta keterpaduan (sintesis) dari kebutuhan pribadi, masyarakat dan negara. Cara pendekatan yang dapat digunakan adalah pendekatan struktural, pendekatan fungsional dan pendekatan antarbidang, melalui pengorganisasian bahan yaitu *isolation, correlation, concentration* dan *unification*. Para peserta didik dilatih untuk mengembangkan fakta menjadi konsep, konsep menjadi generalisasi, generalisasi menjadi teori dan terakhir teori menjadi hukum. Dengan cara seperti itu diharapkan pembelajaran konstitusi akan lebih menarik, karena peserta didik diajak untuk berpikir kreatif serta terlibat secara langsung terhadap permasalahan yang dihadapinya.

## Daftar Pustaka

- Bruner, Jerome S., 1962. *The Process of Education*. New York: Vintage Books A Division of Random House.
- Cogan, John J., 1999. *Developing the Civil Society: The Role of Civic Education*.
- Dewey, John, 1910. *How We Think*, Boston: DC Health.
- Dufty, D.G., 1970 rev. 1986. *Teaching About Societies*, Sidney: Roghby.
- Engle, Shirley H., 1953. *The Culture Concept in the Teaching of History*, Doctor's Thesis, U. Illinois.
- Good and Brophy, 1980. *Educational Psychology: A Realistic Approach*, dikutip oleh Maman Achdiat, dkk., Jakarta: P3G.
- Hanna, Paul R., and Lee, John R., 1962. "Content in the Social Studies", in Michaelis John U., (ed), *Social Studies in Elementary Schools*, 32nd Yearbook, Washington D.C : NCSS.
- Harris, Chester W., 1960. *Encyclopedia of Educational Research*. New York: The Macmillan Company.
- Hilgard, Ernest R., 1971. *Introduction to Psychology*, dikutip oleh Maman Achdiat dkk., Jakarta: P3G.

- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
- Koentjaraningrat, 1971. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Jakarta: PT Gramedia.
- National Council for the Social Studies, 1981. "The Role of the Social Studies", *Social Education*, XX, NCSS.
- Nu'man Somantri, Muhammad, 2001. *Menggagas Pembaharuan Pendidikan IPS*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Nu'man Somantri, Muhammad, 1976. *Metode Mengajar Civics*, Jakarta: Erlangga.
- Pye, Lucien W., 1966. *Aspects of Political Development*, Boston: Little Brown and Company.
- Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Negara.
- Romine, Stephen A., 1963. *Building the High School Curriculum*. New York: The Ronald Press Company.
- The New Lexicon Webster International Dictionary*, 1978. The English Language Institute of America, Inc.

## **PARLEMEN: ANTARA KEPENTINGAN POLITIK VS. ASPIRASI RAKYAT**

---

OLEH: **SEBASTIAN SALANG**

Sekjen FORMAPPI

(Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia)

---

### **Pendahuluan**

Menyakitkan. Itulah kata yang melukiskan perasaan rakyat bila mencermati perilaku wakil rakyat kita saat ini. Ketika rakyat menjerit kelaparan dan tidak berdaya menanggung beban hidup yang semakin berat, wakil rakyat (DPR) dan pemerintah memutuskan kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM). Ketika petani menjerit karena harga gabah yang demikian murah, pemerintah dan wakil rakyat membuat keputusan impor beras. Ketika di berbagai daerah mengalami busung lapar, DPR malah menaikkan gaji, tunjangan dan sejumlah fasilitas lainnya.

Sungguh merupakan potret buram peran negara terhadap rakyat yang tentu menyakitkan dan melukai hati rakyat. Potret realitas di atas perlu diungkap secara jujur, karena hal itu dapat menjelaskan substansi pembangunan politik Indonesia pasca reformasi yang sangat jelas terlihat orientasinya secara dominan pada kepentingan negara dan elit politik daripada ke arah kepentingan rakyat.

Orientasi pembangunan politik dan kebijakan yang seperti itu, menurut Ignas Kleden, disebabkan oleh kekuatan-kekuatan

*civil society* yang memaksa Presiden Soeharto turun dari tahta kekuasaan, kemudian dipotong oleh kekuatan-kekuatan politik yang dalam tendensinya cenderung mengembalikan ketergantungan kepada negara. Kekuatan ini cukup dominan mempengaruhi proses dan praktek politik pada periode awal reformasi, saat ini dan bahkan sampai beberapa periode mendatang.

Perhatian utama pada negara dan elit politik saat ini menurut Ignas, dapat dilihat dari beberapa indikasi berikut ini.

1. Isu stabilitas nasional selama Orde Baru, kini diganti oleh isu keutuhan teritorial negara. Masalah Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh, dianggap jauh lebih gawat secara nasional dibandingkan dengan masalah konflik Maluku yang sampai sekarang sudah menelan korban puluhan ribu jiwa. Keutuhan sosial masyarakat belum dianggap sama penting dengan keutuhan teritorial negara. Separatisme politik dilihat sebagai resiko yang secara nasional lebih gawat daripada disintegrasi sosial dan kekerasan politik. Demikianpun masalah korupsi yang menimbulkan disintegrasi ekonomi nasional dan menghabiskan keuangan publik secara ilegal, dianggap tidak segawat suatu tindakan subversi yang menentang kedaulatan rakyat.
2. Kewajiban warga negara terhadap negaranya jauh lebih ditekankan daripada kewajiban negara terhadap warganya. Para warga harus membayar pajak tetapi tidak harus mendapat tunjangan pengangguran. Warga harus membayar listrik tetapi tidak mendapat ganti rugi kalau listriknya sering mati. Penduduk Jakarta harus memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP), kalau tidak mau dikerjar-kejar oleh petugas, tetapi penduduk yang sah dengan KTP tidak mendapat bantuan apapun kalau terkena bencana banjir. Para TKI diharap menyumbang devisa negara, tetapi kalau nasibnya terlunta-lunta pemerintah sangat lamban atau bahkan tidak diurus sama sekali.<sup>1</sup>

Memang ironis, reformasi yang menjanjikan terbangunnya Indonesia yang penuh pengharapan, bebas dari penindasan,

---

<sup>1</sup> Ignas Kleden, "Indonesia Setelah Lima Tahun Reformasi", *Analisis CSIS* No 2 Tahun XXXII/2003.

bebas dari kemiskinan, bebas dari ketidakadilan, menjadi justru sebaliknya. Rakyat kini mengalami masa-masa suram dan tidak menentu entah sampai kapan masa suram itu akan berakhir.

Kalau F.D. Roosevelt pada 1941, mencanangkan empat kebebasan dasar bagi rakyat, yakni bebas dari kemiskinan/kekurangan (*freedom from want*), bebas dari rasa takut (*freedom from fear*), bebas menyatakan pendapat (*freedom of speech and expression*), dan bebas menjalankan ibadah sesuai keyakinan (*freedom to worship God in one's own way*).<sup>2</sup> Maka 57 tahun kemudian, rakyat Indonesia masih mendambakan empat kebebasan Roosevelt ini benar-benar menjadi kenyataan secara substansial bukan prosedural sifatnya.

Pertanyaannya, apa yang telah kita capai sampai sekarang (pasca reformasi)? Harus diakui bahwa perubahan itu ada. Reformasi di Indonesia telah membawa perubahan dalam kebebasan berpendapat dan bebas dari rasa takut. Tetapi kebebasan dari kemiskinan/kekurangan sampai sekarang, walau usia reformasi hampir mencapai sepuluh (10) tahun, belum menunjukkan tanda ke arah yang semakin baik. Demikian juga kebebasan bagi tiap kelompok agama untuk menjalankan ibadah sesuai keyakinan mereka masing-masing masih harus dijaga oleh semua pihak agar tidak menjadi potensi sumber konflik horisontal yang baru.

Belum terbebasnya Indonesia dari kekurangan dan kemiskinan ini merupakan evaluasi penting bagi pemerintahan hasil Pemilu 1999, maupun setelah dua tahun pemerintahan hasil Pemilu 2004. Krisis ekonomi yang belum seluruhnya teratasi, pengangguran yang meningkat secara drastis, dalam konteks yang lebih mikro merupakan indikator belum suksesnya kepala pemerintahan dalam mengatasinya. Namun dalam konteks yang lebih luas, hal ini menunjukkan bahwa reformasi 1998, lebih merupakan reformasi sosial politik ketimbang reformasi dalam bidang ekonomi. Reformasi dalam bidang politik pun masih bertitik berat pada bidang ekspresi saja, belum banyak menyangkut perubahan pada sistem dan strukturnya.

---

<sup>2</sup> F.D. Roosevelt, empat jenis kebebasan dasar, *freedom from want, freedom from fear, freedom of speech and expression, freedom to worship God in one's own way*.

Lebih jauh tentang reformasi politik, budaya politik kita sebetulnya belum banyak berubah. Misalnya, dalam budaya politik orientasi kita masih tetap paternalistik. Pemimpin atau wakil rakyat diandaikan sebagai panutan, akan tetapi tidak dipersoalkan bagaimana membuat pemimpin atau wakil rakyat menjadi panutan, atau sekurang-kurangnya menjadi figur yang tidak terlalu memalukan dan tidak terlalu parah dalam kinerjanya. Belum ada mekanisme yang efektif bagi rakyat yang dikonstruksi untuk mendorong dan mengatur agar pemimpin atau wakil rakyat memiliki integritas pribadi dan bertanggungjawab pada jabatan dan rakyat.

Saat ini, integritas dan kinerja pemimpin/wakil rakyat, semata-mata masih mengandalkan pada kapasitas pribadi yang bersangkutan. Belum terbangunnya suatu struktur politik yang tidak memberi pemimpin/elit politik, kesempatan untuk melakukan kesalahan dan penyimpangan dan sekaligus memaksakan untuk bekerja secara optimal dan menegakan kepemimpinan yang berwibawa.

Keteladanan kepemimpinan nasional adalah suatu *output* politik nasional, karena keteladanan itu adalah hasil dari konstruksi sosial politik. Karena itu, mustahil bila mengharapkan munculnya pemimpin atau wakil rakyat yang baik tanpa berusaha membangun sistem politik yang mendorong kepada pemerintahan yang bersih dan efektif.

Argumentasi tersebut rasional adanya, sehingga menjadikan Pemilu 1999 (pemilu pertama pasca reformasi) sebagai fase awal dimulainya transisi demokrasi di Indonesia. Tujuannya jelas, yakni memperbaiki sistem yang rusak selama puluhan tahun di masa Soekarno dan Soeharto dengan pola rekrutmennya. Pemilu 1999 merupakan kritik atas pola rekrutmen sebelumnya sekaligus memulai pola rekrutmen politik baru. Dengan demikian, hasil rekrutmen politik baru tersebut, dapat mengakhiri ketidakpastian politik selama masa transisi dan selanjutnya adalah upaya bagaimana melembagakan berbagai agenda demokratisasi.

Resikonya adalah harapan yang terlampau besar pada Pemilu 1999 untuk menghasilkan rekrutmen politik dan terlembaganya berbagai agenda demokratisasi. Tidak cuma itu, espektasi yang terlampau besar pada hasil pemilu bahwa pemilu dapat menyelesaikan semua persoalan adalah masalah serius

pasca pemilu. Masalahnya, ketika hasil Pemilu 1999, tidak mampu memenuhi harapan rakyat, maka kekecewaan akan sangat besar.

Kekecewaan pada hasil Pemilu 1999 memang menjadi kenyataan. Karena ternyata arah kebijakan pemerintah dan DPR hasil Pemilu 1999, lebih berorientasi pada kekuasaan ketimbang rakyat. Hal itu dapat dilihat dari kebijakan yang dihasilkan kedua institusi tersebut. Secara umum dapat disimpulkan bahwa mayoritas produk kebijakan DPR dan pemerintah selama periode 1999-2004 lebih berorientasi pada kepentingan kekuasaan ketimbang rakyat. Hal itu dapat dibuktikan dari 199 undang-undang yang dihasilkan selama lima tahun, sebanyak 73 persen di antaranya adalah undang-undang di bidang politik yakni terkait dengan pemekaran wilayah. Artinya, perluasan kekuasaan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota serta penambahan perolehan kursi DPR pada Pemilu 2004. Sementara kebijakan yang terkait dengan kesejahteraan rakyat hanya 6 persen selama lima tahun.<sup>3</sup>

Pada pemilu 2004, rakyat kembali diyakinkan bahwa dengan sistem proporsional daftar terbuka dalam pemilu legislatif (DPR) dan (DPD), rakyat memiliki peluang untuk memilih orang yang dikenal dan dipercaya.<sup>4</sup> Demikian juga pemilihan Presiden, pertama kali dalam sejarah Indonesia, rakyat diberi kepercayaan untuk menentukan Presiden yang mereka kehendaki secara langsung. Hal ini melahirkan harapan baru dan optimisme bahwa Pemilu 2004 berbeda dengan pemilu sebelumnya.<sup>5</sup>

Setelah dua tahun berjalan, pemerintahan dan lembaga perwakilan rakyat hasil Pemilu 2004 kini menuai banyak kritik dan cercaan. Misalnya mantan Ketua MPR Amien Rais menilai bahwa DPR Periode 2004-2009 sebagai tukang stempel kebijakan pemerintah.<sup>6</sup> Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dinilai gagal memenuhi janji kampanyenya selama dua tahun

---

<sup>3</sup> FORMAPPI, Evaluasi Lima Tahun DPR Periode 1999-2004.

<sup>4</sup> UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD.

<sup>5</sup> UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

<sup>6</sup> *www.tempointeraktif.com*, Rabu, 25 Januari 2006.

pemerintahannya dan sejumlah penilaian miring terhadap kedua institusi tersebut. Belum lagi bila kita menjadikan undang-undang yang dihasilkan sebagai indikator keberpihakan pemerintahan hasil Pemilu 2004. Pada tahun pertama, DPR hanya menghasilkan 14 undang-undang dari 55 rancangan undang-undang yang ditargetkan. Secara substansial undang-undang yang dihasilkan bukanlah merupakan kebutuhan mendesak rakyat. Misalnya, yang dihasilkan pada tahun pertama adalah UU Olahraga, UU Pengadilan Tinggi Agama dan ratifikasi beberapa konvensi internasional, serta undang-undang APBN.<sup>7</sup> Dari UU yang dihasilkan, jelas terlihat bahwa visi pembangunan kebijakan selama lima tahun pemerintahan hasil Pemilu 2004 tidak memiliki kejelasan tujuan yang hendak dicapai. Capaian tersebut tentu memalukan sekaligus menyakitkan bagi rakyat yang menaruh harapan begitu besar pada wakil rakyat (DPR) untuk melakukan perubahan.

... setiap pasca pemilu, rakyat kecewa karena janji pemilu tak pernah menjadi kenyataan.

Persoalannya selalu sama, setiap pasca pemilu, rakyat kecewa karena janji pemilu tak pernah menjadi kenyataan. Rakyat dibutuhkan suaranya saat pemilu, selanjutnya diabaikan ketika kekuasaan telah dicapai. Persoalan mendasar yang belum terpecahkan adalah tidak atau belum terciptanya pola hubungan yang jelas dan efektif antara wakil rakyat dengan rakyat yang diwakilinya. Secara ideal, anggota DPR (legislatif) yang mewakili kelompok masyarakat dari suatu daerah pemilihan, tugas pokoknya adalah menyerap, menampung dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan konstituennya untuk menjadi suatu kebijakan (dalam bentuk UU) atau dalam bentuk lainnya.

Anggota DPR merupakan corong bagi konstituennya agar berbagai masalah serta kepentingan mereka terpenuhi. Aspirasi dan permasalahan konstituen secara maksimal direspon yang kemudian tercermin dalam pelaksanaan tiga fungsi para anggota

<sup>7</sup> FORMAPPI, *Evaluasi Satu Tahun DPR Hasil Pemilu 2004*.



dewan, yaitu membuat legislasi, melakukan kontrol terhadap pemerintah, dan menyusun anggaran (APBN bagi DPR) dan (APBD bagi DPRD).<sup>8</sup> Sebaliknya, melalui para wakilnya, konstituen dapat mempelajari dan memahami permasalahan-permasalahan yang dihadapi bangsa secara nasional baik yang terjadi di pusat maupun daerah.

Tanggung jawab sebagai wakil rakyat mengharuskan mereka untuk menjalin hubungan secara intensif dengan konstituennya untuk mengetahui berbagai perubahan maupun permasalahan yang terjadi. Ada tiga hal penting dan substansial terkait dengan hal ini.

*Pertama*, adanya konstruksi pola relasi yang jelas antara wakil rakyat dengan yang diwakilinya. Proses pembagian daerah pemilihan yang jelas, jumlah pemilih tertentu menurut UU No. 12 tahun 2003 adalah upaya untuk memperjelas wilayah dan jumlah orang yang diwakili oleh seorang anggota DPR (wakil rakyat).

*Kedua*, adanya desain pola komunikasi politik. Komunikasi politik yang berjalan baik, para wakil rakyat dengan yang diwakili, maka kemampuan untuk menghimpun informasi, kemudian melakukan identifikasi terhadap berbagai permasalahan yang ada serta memikirkan kemungkinan-kemungkinan tawaran solusi yang mungkin diajukan juga akan terjadi. Tanpa komunikasi yang efektif antara konstituen dengan anggota dewan, maka akan terjadi kemacetan dalam sistem politik yang mengakibatkan aspirasi dan kepentingan konstituen tidak terwujud. Kemacetan ini sering kali berakibat pada munculnya cara-cara penyaluran aspirasi dengan menggunakan metode lain seperti demonstrasi bahkan cara-cara melibatkan kekerasan.

*Ketiga*, adanya mekanisme yang efektif bagi konstituen/rakyat untuk meminta pertanggungjawaban wakilnya (DPR) dalam berbagai pelaksanaan tugas sebagai wakil rakyat. Dengan mekanisme demikian, memungkinkan konstituen/rakyat untuk menilai atau mengevaluasi kinerja wakilnya. Bila hasil evaluasi ternyata wakilnya di parlemen gagal mengemban amanat konstituen/rakyat, maka konstituen berhak menarik kembali mandatnya.

---

<sup>8</sup> Pasal 25 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD.

Dalam sebuah sistem politik yang berjalan baik, para wakil rakyat akan mampu melakukan fungsinya untuk melakukan agregasi dan artikulasi kepentingan konstituen yang diwakilinya sebagai *input* dalam proses melaksanakan fungsi-fungsinya di dewan. *Output* yang dihasilkan dari proses pengelolaan kebijakan diparlemen mencerminkan proses tawar-menawar dalam perdebatan diparlemen sebagai wujud kinerja wakil rakyat dalam memperjuangkan aspirasi konstituen yang diwakilinya.

*Output* selain kebijakan berupa undang-undang, dapat berarti pula penyampaian informasi guna peningkatan pemahaman konstituen tentang agenda dan bagaimana pemerintahan bekerja. Pengetahuan tentang program pemerintah dan kemana konstituen dapat memperoleh bantuan dan mendapat akses yang diperlukan, pemahaman kemana dapat memberikan masukan terhadap program pemerintah, dan mendapatkan asistensi atau rujukan terhadap permasalahan legal ataupun sosial yang dihadapi. Umpan balik (*feedback*) konstituen/rakyat memainkan peran penting agar proses politik dapat berjalan secara berkelanjutan dari produk yang dikeluarkan oleh parlemen. Disinilah konstituen dapat memberikan penilaian apakah wakil rakyat yang telah dipilihnya benar-benar mewakili kepentingan konstituen atau tidak.

Gambaran di atas menunjukkan betapa kinerja parlemen hasil dari dua pemilu pasca reformasi gagal memenuhi harapan rakyat. Gambaran tersebut, juga menunjukkan ketidakmampuan wakil rakyat untuk menciptakan parlemen secara institusional dalam menyerap dan menerima sampai memperjuangkan aspirasi rakyat.

Karenanya, dari waktu ke waktu upaya perubahan terus berlangsung, Namun dalam setiap perubahan hasilnya tidak memperbesar pertanggungjawaban dari anggota dewan dan lembaga perwakilan terhadap rakyat. Sebaliknya rakyat tidak memiliki instrumen yang efektif untuk mengendalikan anggota dewan selain dari pemilu. Bila mencermati ciri dan sifat utama sistem perwakilan politik di Indonesia yang berkembang sejak pemilu 1955 sampai sekarang, menurut hemat saya, kurang menunjukkan kemajuan yang berarti bagi penguatan hubungan antara rakyat dan wakil-wakilnya di parlemen.

## Konstruksi Pola Relasi

Upaya membangun konstruksi pola relasi antara rakyat dan wakil-wakilnya, merupakan pekerjaan yang terus menerus dilakukan. Upaya tersebut dalam rangka menemukan model atau mekanisme yang tepat dan efektif dalam penguatan hubungan maupun pertanggungjawaban wakil rakyat sebagai anggota maupun sebagai institusi terhadap rakyat.

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), kita menemukan amanat dasar bahwa untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, perlu dibentuk lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah yang mampu memperjuangkan aspirasi rakyat termasuk kepentingan daerah dalam rangka menegakan nilai-nilai demokrasi, keadilan dan kesejahteraan rakyat.<sup>9</sup>

Selanjutnya diperjelas di dalam konsideran menimbang huruf (a), UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD, *bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat termasuk kepentingan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.*<sup>10</sup>

Ada dua kata kunci yang menjelaskan bagaimana pola relasi yang didesain oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan kita harus dibangun. Antara rakyat dengan wakilnya harus ditempatkan secara proporsional dan tepat. *Pertama*, kedaulatan rakyat. Konstitusi secara jelas dan tegas menunjukkan kedaulatan ada di tangan rakyat. Rakyat adalah pemegang atau pemilik kedaulatan, bukan lembaga perwakilan rakyat (MPR, DPR dan DPD). *Kedua*, menyerap dan memperjuangkan kepentingan rakyat. Konstitusi mengamanatkan kepada wakil-wakil rakyat untuk melaksanakan kedaulatan untuk dan atas nama rakyat. Lembaga perwakilan rakyat (DPR dan DPD) dipilih, melalui mekanisme pemilihan umum.

---

<sup>9</sup> UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk, bagian Penjelasan Umum.

<sup>10</sup> *Ibid.*, konsiderans *menimbang* huruf a.

Artinya, anggota DPR adalah orang yang diperintahkan menurut konstitusi dan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan amanat rakyat dalam bentuk menyerap, menampung dan memperjuangkan aspirasi rakyat dengan kuasa penuh yang disampaikan melalui mekanisme pemilihan umum. Sebagai orang yang dimandatkan dan diberi kuasa untuk melaksanakan suatu perintah, tugas atau pekerjaan, harus mempertanggungjawabkannya kepada pihak yang memberi mandat yakni rakyat.

Konstitusi secara jelas menempatkan rakyat di satu pihak sebagai orang yang memiliki kedaulatan tertinggi, dan lembaga perwakilan dipihak yang lain sebagai pelaksana kedaulatan tersebut. Walaupun desain konstitusi kita belum sempurna, karena mekanisme pertanggungjawaban kepada pemilik kedaulatan (rakyat) belum secara jelas diatur, namun kerancuan dalam implementasi oleh wakil rakyat mestinya tidak perlu terjadi bila memahami secara tepat posisi yang telah diamanatkan konstitusi.

Para ilmuwan politik, juga membahas berbagai model pola relasi antara anggota lembaga perwakilan rakyat dan rakyat. Misalnya yang sering dijadikan rujukan untuk menjelaskan model pola relasi adalah pendapat Hoogerwerf yang mengemukakan beberapa model berkenaan dengan norma-norma tentang bagaimana tingkah laku politik seseorang anggota DPR harus mewakili pendirian-pendirian politik dari rakyat yang diwakilinya.

Ada yang disebut dengan model perutusan (*delegate*) bahwa seorang anggota DPR dipandang sebagai seorang yang diutus, diperintahkan dan harus menjalankan perintah dari rakyat yang diwakilinya. Ada juga model penguasaan (*trustee*), yang memandang anggota DPR sebagai orang yang diberi kuasa penuh dari rakyat yang diwakilinya dan yang bersangkutan dapat bertindak berdasarkan penilaian sendiri.<sup>11</sup>

Selain kedua model tersebut, terdapat juga suatu model yang disebut *politicos*, yaitu model hubungan antara anggota DPR dengan rakyat yang diwakilinya, disesuaikan dengan

---

<sup>11</sup> Hoogerwerf, dalam bukunya *Politikologi*, dikutip dalam buku FORMAPPI, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*.

keadaan, kadang memilih menjadi *delegate*, kadang-kadang menjadi *trustee*.<sup>12</sup>

Sedangkan berkenaan dengan norma-norma yang mengatur kelompok mana yang harus diwakili oleh anggota DPR, Hoogerwerf mengemukakan ada dua model. *Pertama*, model kesatuan yang memandang anggota DPR sebagai wakil dari seluruh rakyat. *Kedua*, model diversifikasi yang memandang anggota DPR sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial, atau politik tertentu (daerah pemukiman, kelompok kepentingan, partai politik).

Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, mencoba menata dan menentukan batasan jumlah kursi per daerah pemilihan, kuota penduduk per kursi, jumlah minimal kursi yang harus dialokasikan per provinsi, termasuk untuk provinsi yang baru mengalami pemekaran setelah P1999 (3 kursi), sampai dengan *range* alokasi kursi per daerah pemilihan, yaitu 3-12 kursi.

Secara prinsipil terdapat tujuh hal penting yang diperhatikan KPU pada Pemilu 1999, berkaitan dengan proses pembentukan daerah pemilihan. *Pertama*, bahwa pembentukan daerah pemilihan menggunakan basis wilayah administrasi pemerintahan. Dengan kata lain, untuk pemilihan anggota DPR basis daerah pemilihan yang digunakan adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi (gabungan beberapa kabupaten/kota). Sementara itu, untuk DPRD provinsi, basis DP yang digunakan adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota. Untuk DPRD kabupaten/kota yang menjadi basis DP adalah kecamatan atau gabungan kecamatan. *Kedua*, pembentukan daerah pemilihan didasarkan pada jumlah penduduk. Di sini jumlah kursi yang dimiliki oleh suatu daerah pemilihan harus proporsional dengan jumlah penduduk yang dimilikinya. Semakin banyak jumlah penduduk di sebuah daerah pemilihan, berarti semakin banyak pula jumlah kursinya. *Ketiga*, jumlah kursi per daerah pemilihan antara 3–12 kursi. *Keempat*, bentuk daerah pemilihan menyatu dan tidak terpisah-pisah. Dengan kata lain, daerah pemilihan merupakan suatu kesatuan wilayah yang secara geografis tidak terpisah-

---

<sup>12</sup> T.A. Legowo, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, FORMAPPI, hal 74.

pisahkan. *Kelima*, jaringan transportasi dan komunikasi yang baik, berhubungan satu dengan yang lain dalam satu daerah pemilihan. Hal ini dimaksudkan agar penduduk saling menjangkau dan wakil rakyat dapat mengunjungi para pemilih dalam satu wilayah konstituennya. *Keenam*, daerah-daerah pemilihan DPRD provinsi, berada di dalam daerah pemilihan DPR-RI. Hal ini penting untuk mempermudah koordinasi pelaksanaan pemilu dan pemahaman publik tentang daerah pemilihan. *Ketujuh*, mempertimbangkan kesamaan kepentingan aspek sosio-kultural. Hal ini dimaksudkan agar meminimalisir konflik. Akhirnya, pada Pemilu 2004 terdapat 69 daerah pemilihan untuk anggota DPR-RI, 211 daerah pemilihan untuk 32 DPRD provinsi, dan 1745 daerah pemilihan untuk para anggota DPRD di 440 kabupaten/kota.<sup>13</sup>

Proses penyempurnaan melalui UU No. 12 Tahun 2003, merupakan upaya untuk memperjelas model keterwakilan dan pola relasi wakil rakyat dengan yang diwakili. Dalam konteks pembagian wilayah pemilihan seperti yang telah diuraikan di atas, maka DPR merupakan wakil dari kelompok teritorial, sosial, atau politik tertentu (daerah pemukiman, kelompok kepentingan, partai politik).

Model pola relasi rakyat dengan lembaga perwakilan rakyat yang digambarkan di atas, dapat dijadikan alat analisis mengenai pola relasi antara rakyat dengan DPR di Indonesia, mulai dari konstruksi menurut konstitusi dan peraturan perundang-undangan, kinerjanya sampai mekanis pertanggungjawaban wakil rakyat/DPR kepada konstituen/rakyat.

Meski pembaruan parlemen Indonesia telah dilakukan melalui proses perubahan terhadap UUD 1945, lembaga perwakilan rakyat pasca-reformasi masih menuai kritik dan tuntutan yang berlangsung terus menerus. Kritik ditujukan bukan saja terhadap kinerja tetapi juga terhadap perilaku parlemen dan anggota-anggotanya. Seiring dengan itu, tuntutan atas pemaknaan kembali atas keberadaan DPR bagi rakyat pada umumnya dan konstituen yang diwakili khususnya, bukan semakin surut melainkan justru semakin berkembang saat ini. Cercaan dan kritikan terhadap DPR terkait dengan kualitas kinerja dan perannya dalam mewakili kepentingan dan

---

<sup>13</sup> Surat Keputusan KPU tentang Penetapan Daerah Pemilihan.

... hampir sepuluh tahun kita reformasi ternyata belum mampu menghasilkan parlemen yang terpercaya di hadapan rakyat yang diwakilinya.

menyuarakan aspirasi rakyat semakin serius, karena harapan perubahan melalui lembaga tersebut sangat besar.

Sebagai evaluasi bahwa hampir sepuluh tahun kita reformasi ternyata belum mampu menghasilkan parlemen yang terpercaya dihadapan rakyat yang diwakilinya. Persoalan ini juga menunjukkan bahwa sejauh ini persoalan keterwakilan politik rakyat untuk dan dalam pelibatan proses politik dan pemerintahan negara belum terselesaikan. Meski berlangsung perubahan politik, kesenjangan perwakilan politik dengan rakyat tetap saja terjadi.

Apa yang terjadi dengan pembaruan parlemen Indonesia selama masa reformasi tetap menjadi pertanyaan besar. Mengapa pembaruan parlemen Indonesia tidak serta merta menghasilkan keterwakilan politik yang handal bagi kepentingan dan aspirasi masyarakat dan bagaimana mengatasi persoalan ini merupakan rangkaian pertanyaan yang memerlukan jawaban demi mengembangkan parlemen Indonesia yang aspiratif terhadap perkembangan tuntutan dan kepentingan rakyat tetapi juga fungsional bagi penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.

Argumen utama kajian ini bahwa selama parlemen Indonesia tidak mampu mewujudkan keterwakilan politik rakyat, selama itu pula parlemen tidak akan dapat menampilkan diri dengan peran yang efektif bagi penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Karena itu kajian ini menyarankan konstruksi baru pola relasi antara wakil rakyat dengan yang diwakili mutlak dilakukan.

## **Dinamika Sistem Perwakilan di Indonesia**

Perkembangan perwakilan rakyat di Indonesia dapat ditelusuri sejak Pemilu 1955. Bila dicermati, model pola relasi antara rakyat dengan perwakilannya selalu berubah-ubah seiring dengan perkembangan dan perubahan politik yang menyertainya. Secara khusus, model-model hubungan rakyat dengan wakilnya yang duduk dalam lembaga perwakilan rakyat

selama ini.

Pertanyaannya, apakah model-model hubungan rakyat dan perwakilannya dalam berbagai periode sejarah Indonesia itu memenuhi kriteria sebagai demokrasi perwakilan di mana rakyat memiliki kesempatan untuk memilih wakilnya secara bebas, dan selanjutnya, dan seterusnya mewarnai produk kebijakan yang dihasilkan wakil-wakilnya di parlemen? Situasi dan kondisi politik dari masa ke masa tentu saja memberi pengaruh terhadap model-model perwakilan yang terbentuk.

Pada masa pemerintahan Soeharto selama 32 tahun, telah mampu menyelenggarakan pemilihan umum secara berkala untuk memilih wakil rakyat. Meski demikian, pemerintahan Soeharto yang berkarakter otoritarian itu telah menutup katup demokrasi sehingga menghambat terbangunnya hubungan rakyat dan para wakilnya di parlemen. Reformasi 1998, telah membuka katup belunggu demokrasi. Kenyataan ini dapat dilihat dari pengalaman pemilu tahun 1999, yang berlangsung relatif demokratis untuk memilih wakil-wakil rakyat di parlemen. Namun demikian, masih ada indikasi kegagalan anggota dewan dalam memenuhi harapan rakyat.<sup>14</sup>

Pola keberpihakan parlemen dari masa ke masa dapat ditelusuri dari periodisasi penerapan sistem politiknya. Periodisasi yang digunakan dalam kajian ini diambil berdasarkan sistem pemilu yang diterapkan dalam berbagai pemilu. *Pertama*, periode Pemilu 1955. *Kedua*, periode Pemilu 1971-1997, *ketiga* periode reformasi, 1999-2004.

**Pemilu tahun 1955** merupakan pemilu pertama sejak Indonesia merdeka. Pemilu ini berlangsung secara terbuka dan relatif adil. Namun begitu, pemilu ini tidak serta merta menghasilkan kekuatan yang mampu menegakan tata pemerintahan yang efektif. Pemerintahan yang terbentuk setelah Pemilu 1955 mengalami nasib yang sama dengan pemerintahan pada masa-masa sebelumnya. Pemerintahan jatuh bangun karena ketidakmampuan dan mosi-mosi tidak percaya. Namun demikian hasil Pemilu 1955 menggambarkan pilihan rakyat atas partai-partai kepercayaan mereka. Lebih jauh dari itu, Pemilu

---

<sup>14</sup>T.A. Legowo dkk., *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, hal 14-15, diterbitkan oleh FORMAPPI.



1955 merefleksikan juga perbedaan yang mencolok antara pilihan-pilihan rakyat dan konsensus-konsensus elit politik.

Dalam kampanye pemilu, mobilisasi dukungan dilakukan dengan menggunakan sentimen primordial, suku, agama, etnis dan bahkan kelas dilakukan secara sengaja dan terbuka. Tetapi ada juga partai yang menggunakan isu strategis, serta tema-tema keadilan sosial dan kesejahteraan. Terlihat bahwa banyak yang mendukung partai yang mengangkat isu strategis ketimbang partai yang menggunakan isu-isu primordial.

Namun sayangnya, partai-partai yang mendapat kepercayaan rakyat tidak menyadari bahwa kedaulatan rakyat harus dilaksanakan secara bertanggungjawab. Justru setelah indeks popularitas didapatkan peragaan kekuasaan oleh partai politik menjadi semakin tidak kompromis. Aturan main diantara partai bukanlah berdasarkan kemampuan, melainkan berdasarkan peraihan suara dalam pemilu. Dengan menjadikan hasil perolehan suara dalam pemilu sebagai ukuran kekuatan partai politik, elit partai yang memperoleh suara terbanyak menjadikannya alat legitimasi untuk berkuasa di dalam parlemen dan kabinet. Di sini kekuasaan rakyat tersandera oleh elit partai, sehingga jatuh banggunya rezim pemerintah di luar pertimbangan untuk mempertanggungjawabkan kekuasaan kepada rakyat.

Beberapa faktor yang berpengaruh atas rendahnya komitmen partai politik kepada kepentingan dan pertanggungjawaban kepada rakyat. *Pertama*, penundaan pemilu sejak 1946, hingga terlaksana tahun 1955, selain karena faktor politik mempertahankan kemerdekaan Indonesia, mencerminkan kekuatiran elit politik atas peluang untuk memperoleh dukungan rakyat. Ini yang disebut Herbert Feith sebagai upaya membeli waktu untuk memenangkan pemilu.

*Kedua*, adanya interval waktu yang terlalu lama sejak proklamasi kemerdekaan 1945 hingga Pemilu 1955 menyebabkan elit politik Indonesia terbiasa memecahkan berbagai permasalahan kenegaraan melalui forum yang elitis sifatnya. Pemilu tidak dilihat sebagai pelaksanaan pertanggungjawaban politik partai kepada rakyat namun sebagai penyelesaian konflik diantara elit politik.

*Ketiga*, adanya Utusan Golongan di dalam tubuh parlemen yang secara institusional dijamin oleh UUD 1945 telah menjadikan

eksistensi parlemen menjadi perwujudan yang meluas sehingga sulit untuk dimintakan pertanggungjawabannya. Partai politik relatif tidak menaruh kepedulian terhadap konstituen. Konsentrasi partai pada masa pasca Pemilu 1955 hanya di pusat ibukota negara. Partai politik kurang tertarik pada isu-isu yang lokal sifatnya.

*Keempat*, partai politik hanya memiliki klaim massa yang besar, akan tetapi tidak memiliki massa riil dan terdidik secara baik. Partai lebih merupakan gabungan dari berbagai kelompok asosiasi yang mengafiliasikan diri kepada partai. Partai politik tidak berfungsi sebagai jembatan hubungan antara rakyat dan anggota partai yang menjadi anggota DPR.

*Kelima*, sistem pemilu proporsional dalam sistem pemerintahan parlementer telah mengurangi kedekatan anggota DPR terpilih dengan konstituen yang diwakilinya. Pilihan sistem Pemilu proporsional ini menurut Burhanudin Harahap merupakan pilihan yang paling dirasakan demokratis karena memungkinkan terjaminnya semua suara yang diberikan akan memperoleh wakilnya di badan perwakilan rakyat. Sistem proporsional yang diterapkan saat itu adalah proporsional dengan daftar tertutup. Faktor ini telah menjauhkan elit yang duduk dalam dewan perwakilan dengan konstituennya. Tidak saja karena sifat dasar dari sistem pemilu proporsional yang tidak sensitif dengan kehendak dari konstituen pemilihnya, tapi juga sistem parlementer telah menempatkan partai sebagai pihak yang secara signifikan berkuasa dalam pemerintahan.

Praktek demokrasi parlementer yang tidak bertanggung jawab oleh parpol telah menyebabkan kinerja sistem pemerintahan memburuk. Konflik antarpol di dalam pemerintahan terjadi secara bersamaan dengan memburuknya perekonomian negara akibat nasionalisasi perusahaan Belanda di Indonesia. Kesulitan ini diperparah dengan merenggangnya hubungan antara pusat dan daerah. Kepercayaan kepada parpol menurun secara tajam, dan yang kemudian secara intuitif mengundang Presiden Soekarno mengambil alih kekuasaan setelah terlebih dahulu diumumkan keadaan darurat perang oleh Perdana Menteri Ali Sastroamijoyo. Dalam keadaan darurat perang, pemegang kekuasaan tertinggi berada di tangan Presiden.

Partai-partai kemudian juga secara politis menyepakati penundaan pelaksanaan pemilu dan diumumkan oleh Perdana

Menteri Djuanda pada September 1958 bahwa pemilu yang seharusnya dilaksanakan tahun 1959 ditangguhkan sampai suatu waktu dalam tahun 1960. Situasi ini menjadi kekuasaan sepenuhnya berada di tangan Presiden.<sup>15</sup> Presiden Soekarno, sungguhpun tidak dipilih oleh rakyat, memiliki legitimasi tersendiri sebagai proklamator bersama dengan Bung Hatta. Bahkan Bung Hatta meyakini duet Soekarno dan Hatta lebih sering menjadi pelindung untuk kabinet pemerintah, bukan sebaliknya sebagaimana mestinya dalam sistem pemerintahan parlementer. Di mana-mana presiden dan wakil presiden harus bertindak dengan mempergunakan kewibawaannya untuk melindungi kabinet dari kecaman dan serangan rakyat yang tidak puas.

Pada Maret 1960 Presiden membubarkan parlemen diikuti dengan pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR) dengan mengangkat orang-orang dari partai dan menghidupkan kembali perwakilan fungsional. Partai-partai disederhanakan. Masyumi dan PSI dinyatakan sebagai partai terlarang akibat keterlibatan tokoh-tokohnya pada PRRI/Permesta. Partai harus mengikuti prinsip ideologi yang ditetapkan oleh pemerintah. Konfigurasi baru ini menempatkan PNI, NU, dan PKI sebagai partai politik terbesar. Dengan penataan politik yang otoriter dari Soekarno tentu saja menjauhkan Indonesia dari prinsip-prinsip demokrasi. Tidak ada sarana bagi rakyat menagih pertanggungjawaban politik kepada wakilnya di DPR karena DPR ditunjuk dan diangkat oleh Presiden.

Hingga terjadinya G.30.S/PKI, praktis tatanan kehidupan politik tidak lagi memperhatikan suara dan kehendak rakyat. Pemilu yang mestinya diadakan tahun 1960 tidak pernah lagi diagendakan oleh Presiden Soekarno. Kekuasaan Presiden Soekarno berakhir setelah ditolaknya Nawaksara, pidato pertanggungjawabannya, oleh MPRS dalam Sidang Istimewa MPRS. Anggota MPRS yang meminta pertanggungjawabannya adalah bukan lagi orang-orang yang dulu dipilih tapi sudah digantikan oleh orang-orang yang ditunjuk dan diangkat oleh

---

<sup>15</sup> *Parlemen Indonesia 1945-1959*, hal 18.

Soeharto, pengendali pemerintahan yang baru.

Konstruksi sistem politik Orde Baru, dialaskan pada upaya pemulihan situasi keamanan dan penciptaan stabilitas politik. Presiden Soeharto menjalankan stabilisasi politik dengan menekan perbedaan-perbedaan ideologi yang ada di dalam masyarakat dengan mengelompokkan dan menggabungkan partai-partai yang memiliki kemiripan ideologi. Sebelum pemilu tahun 1971 dilaksanakan, upaya mengontrol lembaga DPR terlebih dahulu dilaksanakan. Misalnya, dari 460 orang anggota MPR, 100 orang diantaranya tidak dipilih dalam pemilu, melainkan diangkat dari unsur Angkatan Bersenjata (TNI/ABRI). Komposisi DPR ini lahir dari kesepakatan politik antara pemerintah dengan partai-partai politik. Pemerintah mengajukan sistem yang digunakan dalam pemilu pada saat itu adalah sistem distrik. Acuan menggunakan sistem distrik pada saat itu dimaksudkan untuk menyederhanakan partai secara alamiah tanpa intervensi dari pemerintah. Sementara partai-partai politik menghendaki sistem pemilihan yang digunakan adalah sistem proporsional.

Sungguhpun pemilu berlangsung secara teratur, namun terjadi banyak pelanggaran dalam pelaksanaannya. Pemerintah telah berpihak pada keuntungan Golkar lewat struktur administrasi dan kekuatan keamanan, dan mengendalikan lembaga pemilihan umum. Pemilu dalam rezim Soeharto teratur pelaksanaannya mulai dari tahun ke tahun. Keteraturan pelaksanaan berturut-turut pada 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan terakhir 1997, diikuti pula dengan tingkat partisipasi pemilih dalam pemilu yang selalu mencapai angka di atas 90 persen. Angka partisipasi masyarakat yang tinggi ini tentu semakin memperkuat legitimasi politik pemerintah Orde Baru. Sekalipun begitu, ini tidak dapat dijadikan pengukur bagi kehendak politik rakyat, namun secara politis sulit untuk menyangkal fakta kemenangan yang diraih Golkar.

Pemilu ala Orde Baru memastikan bahwa rakyat tidak berdaulat. Kenyataan ini disebabkan oleh beberapa faktor utama. *Pertama*, banyak anggota parlemen yang diangkat. Dari 460 orang anggota DPR, hanya 360 kursi yang dipilih lewat pemilu, 75 kursi lainnya diangkat dari unsur ABRI dan 25 lainnya dari Golkar.

*Kedua*, kontrol rezim terhadap partai. Kontrol dilaksanakan lewat upaya-upaya: (1) fungsi (paksaan bergabung) partai-partai berasaskan Islam (NU, Parmusi, PSII dan Perti) menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan partai-partai nasionalis (PNI, IPKI, Murba, Parkindo dan Partai Katolik) menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI); dan, (2) penunjukan pimpinan partai politik seperti yang terlihat dengan jelas dalam konflik internal antara PDI Suryadi dan PDI Megawati Soekarno Putri, yang memuncak pada peristiwa pengambil alihan kantor PDI di Jalan Diponegoro, Jakarta Pusat, pada 27 Juli 1997.

Kebijakan depolitisasi ini merupakan langkah lanjutan dari strategi stabilisasi politik yang diambil sejak awal Orde Baru.

*Ketiga*, kebijakan depolitisasi rakyat sehingga menjauhkan mereka dengan partai dan para wakil rakyat. Kebijakan depolitisasi ini merupakan langkah lanjutan dari strategi stabilisasi politik yang diambil sejak awal Orde Baru. UU Pemilu dan UU Kepartai-an melarang partai membentuk cabang-cabang dibawah tingkat propinsi hal ini tentu dekat dengan konstituennya.<sup>16</sup> Bagi rakyat kebijakan ini telah mengurangi akses dan pemahamannya mengenai tata cara berpartisipasi dalam politik nasional.

Keterwakilan rakyat dengan menggunakan sistem pemilu perwakilan berimbang dengan stelsel daftar telah memberi kemungkinan bagi perwakilan organisasi dalam masyarakat untuk memilih wakil dalam lembaga DPR. Tiap-tiap daerah tingkat dua juga terjamin mendapat sekurang-kurangnya seorang wakil yang ditetapkan secara berimbang. Pemilu sebagai pesta demokrasi ala Soeharto memenuhi kriteria adanya partisipasi penduduk yang tinggi namun mengabaikan akuntabilitas proses pelaksanaan Pemilu. Rekayasa terhadap sistem dan struktur politik telah mampu secara efektif mengekang aspirasi publik untuk menghasilkan perwakilan politik yang sesungguhnya. Upaya rekayasa ini dapat dilihat bahkan melalui penerapan aturan-aturan teknis. Di antara banyak rekayasa itu adalah:

---

<sup>16</sup> T.A. Legowo, dkk., *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, FORMAPPI, hal 30 - 31.

1. Mekanisme pembuatan keputusan yang diatur sedemikian rupa sehingga tidak memungkinkan munculnya pendapat-pendapat yang berbeda di dalam persidangan. Musyawarah untuk mufakat diutamakan dalam pengambilan keputusan ketimbang suara terbanyak.
2. Pengagregasian pendapat kedalam fraksi dan bukan menyerahkannya kepada individu. Peran fraksi secara simbolik tampak pada susunan kursi anggota DPR yang dikelompokkan menurut kelompok fraksi. Cara ini memudahkan partai untuk mengontrol perilaku politik anggota-anggota dalam sidang-sidang di parlemen.
3. Penyaringan anggota DPR melalui mekanisme penelitian khusus (litsus). Mekanisme litsus diberlakukan kepada calon-calon anggota DPR, yang menyebabkan anggota dewan yang terpilih dipastikan mempunyai pendirian politik yang sejalan dengan rezim penguasa. Instrumen litsus dijalankan oleh Bakorstanas lembaga ekstra konstitusional berdasar Keppres No. 16 Tahun 1990.
4. Mekanisme *recall* yang efektif untuk menghukum anggota DPR tidak sejalan dengan kebijakan pemerintah.<sup>17</sup> Bahkan PDI dan PPP yang bukan partai pemerintah juga menerapkan *recall* kepada anggotanya yang terlalu tajam mengeritik pemerintah.

Rekayasa rezim Soeharto tentu menjauhkan pemilu sebagai sarana bagi rakyat untuk memastikan politisi terpilih bertindak atas nama dan berdasar preferensi serta mewakili rakyat. Akibatnya, (1) semakin lemahnya partai politik sebagai representasi politik rakyat terutama karena partai dibuat tergantung dan tunduk kepada kekuasaan. Kelemahan ini terjadi pada PDI, PPP maupun Golkar; (2) hilangnya ikatan ideologis yang membawa banyak orang pada pragmatisme dalam berpolitik; (3) dalam kerangka hubungan antara rakyat dan wakilnya, menjadikan pemilu bukan lagi sebagai sarana yang efektif bagi rakyat untuk menyatakan keinginannya, apa lagi sebagai ekspresi kedaulatan rakyat.

---

<sup>17</sup> *Recall* pada masa Orde Baru dijalankan secara tidak transparan tanpa memberi kesempatan membela diri bagi anggota dewan yang terkena *recall*.

Pemilu 1999. Dengan menempatkan Pemilu 1999 sebagai bagian terpenting dari rangkaian pembaruan terhadap UU Pemilihan Umum sebagai awal dari proses pembaruan politik Indonesia. Harapan untuk menjadikan Pemilu 1999 lebih berkualitas dalam menghasilkan wakil-wakil rakyat semakin besar. Harapan tersebut terwujud dalam beberapa perubahan mendasar atas penyelenggara pemilu. Independensi penyelenggara pemilu misalnya terlihat melalui komposisi Komisi Pemilihan Umum (KPU) yakni terdiri dari wakil partai politik dan wakil pemerintah, dan adanya lembaga pengawas dan pemantau pemilu yang melibatkan unsur-unsur dalam masyarakat.<sup>18</sup>

Sementara kualitas wakil rakyat mengalami perbaikan setelah terpenuhinya beberapa faktor berikut. *Pertama*, jumlah anggota yang dipilih langsung oleh rakyat mencapai 462 orang, hanya 38 kursi yang dialokasikan untuk wakil dari kalangan TNI. Sungguhpun masih ada anggota DPR yang diangkat dari kalangan TNI, namun secara politik keterwakilan TNI tidak berpengaruh sebesar masa sebelumnya. Tidak saja karena kecil dari segi jumlah, tetapi juga karena peran sosial politik TNI yang telah berkurang. *Kedua*, kebebasan untuk mendirikan partai politik. Kebebasan ini memungkinkan partai bisa mewakili aspirasi konstituen secara spesifik seraya menyusun daftar calon anggota legislatif yang seiring. *Ketiga*, UU Pemilu dan UU Keparitaan membuka kesempatan pada partai untuk membuka kantor sampai pada tingkat ranting. Kesempatan ini memudahkan proses mobilisasi, kaderisasi, dan sosialisasi partai kepada rakyat secara lebih masif dan terbuka.

Beberapa perubahan relatif membuka kesempatan kepada anggota dewan untuk lebih terbuka. Mekanisme pembuatan keputusan telah menjadikan *voting* dengan suara terbanyak sebagai mekanisme yang lebih lazim digunakan. Dengan *voting*, maka suara individual anggota dewan lebih merefleksikan kemandiriannya secara politis. Sementara itu, mekanisme penelitian khusus (*litsus*) dihapuskan sehingga calon anggota legislatif merasa lebih bebas dalam menentukan pilihannya sejak

---

<sup>18</sup> Lihat Pasal 24 UU No. 3 Tahun 1999.

awal. Hak *recall* dari partai untuk menarik anggotanya dari keanggotaan DPR telah dihapus dengan UU No. 4 Tahun 1999. Dihilangkannya mekanisme *recall* ini tentu bisa menghindari oligarkis-sentralistik pada elit partai.

Adanya perubahan dalam sistem pemilihan dan perwakilan di Indonesia pada tahun 1999 telah memperkuat kedudukan anggota DPR sedemikian rupa sehingga dapat bersikap independen terhadap kekuasaan pemerintah, bahkan terhadap partai sekalipun.<sup>19</sup> Sayangnya, perubahan politik di Indonesia tahun 1999 tidak membawa perbaikan terhadap kualitas DPR secara lembaga. Kekecewaan rakyat terhadap kinerja anggota dewan membuktikan adanya kelemahan dalam sistem perwakilan politik di Indonesia.<sup>20</sup>

Pemilu 2004. Sejak Pemilu 2004, Indonesia mulai menerapkan sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka sebagai pengganti sistem pemilu pada tahun 1999 yang menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon tertutup. Perubahan mekanisme pemilu ini dilakukan berdasarkan salah satu pertimbangan utama bahwa selama ini sistem proporsional daftar tertutup cenderung memberikan kekuasaan yang terlalu besar bagi partai politik, terutama para elit pimpinan partai, untuk menjanging dan menentukan calon anggota dewan sehingga kemudian kepentingan local dari para pemilih menjadi terabaikan. Selain itu, diperkirakan juga bahwa *magnitude* DP (daerah pemilihan) yang diukur dengan banyaknya jumlah kursi, adalah daftar faktor lain yang menentukan perhatian para anggota dewan terhadap konstituen yang diwakilinya.

Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, diperkirakan sebuah solusi yang ditawarkan untuk mengurangi terjadi permasalahan tersebut. Melalui mekanisme ini partai politik mengajukan para calon dalam daftar dan masyarakat yang memilih langsung calon. Calon yang memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP) langsung menjadi wakil rakyat dari daerahnya. Namun sayangnya sistem proporsional daftar

---

<sup>19</sup> Sejak tahun 1999 sampai digantinya UU No. 4 Tahun 1999 menjadi UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk, tidak ada anggota DPR yang di-*recall* oleh partai politik.

<sup>20</sup> Evaluasi FORMAPPI 2004, tentang Kinerja DPR hasil Pemilu 1999.



terbuka kita tidak dilakukan secara konsisten. Hanya calon yang peroleh suara mencapai bilangan pembagi pemilih (BPP) yang dapat dinyatakan terpilih. Selain dari itu, ditetapkan berdasarkan urutan dalam daftar calon yang disusun oleh partai politik. Kesenjangan wakil rakyat, konstituen dan parpol masih terjadi, karena peran partai yang masih dominan dalam menentukan calon yang menjadi wakil di parlemen berdasarkan nomor urut yang ditentukan partai.

Selain DPR, untuk mengakomodasi kepentingan daerah, mulai Pemilu 2004, dibentuk pula Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang secara fungsional merepresentasikan masing-masing provinsi di tingkat nasional. Anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat. Di mana pemilih memberikan suaranya hanya untuk satu calon. Empat pemenang suara terbanyak akan mewakili provinsi bersangkutan di DPD. Untuk lebih menjamin keterwakilan daerah, tidak seperti anggota DPR/DPRD, calon anggota DPD disyaratkan domisili minimal. Sekurangnya calon anggota DPD harus telah tinggal selama tiga tahun secara berturut-turut atau 10 tahun sejak berusia 17 tahun di provinsi yang diwakilinya.

Dengan sistem pemilihan yang baru, konsep daerah pemilihan menjadi lebih jelas. Walaupun *magnitude*-nya yang dirasakan masih terlalu besar, namun kejelasan masyarakat mana yang diwakili oleh seorang anggota dewan, mereka tinggal di wilayah mana saja, aspirasi masyarakat mana yang perlu diperjuangkan, dan kepada siapa wakil rakyat harus akuntabel, dengan sistem DP sekarang sudah semakin nyata. Dengan kondisi ini seharusnya, para anggota dewan diharapkan akan lebih mudah menangkap apa persoalan konstituennya, dan sebaliknya masyarakat juga akan lebih tahu kepada anggota mana aspirasi mereka perlu disampaikan.

### **Tantangan Bagi Proses Penataan ke Depan**

Demokrasi perwakilan yang kita anut memang selalu berkembang seiring dengan kompleksitas masyarakat. Dengan tingkat perkembangan yang demikian kompleks, tidak memungkinkan lagi setiap anggota masyarakat untuk berpartisipasi dalam setiap pengambilan keputusan. Hal inilah yang memicu pemikiran para teoritis untuk menggagas adanya mekanisme

perwakilan dimana para anggota masyarakat mewakilkan kepentingannya dalam proses pengambilan keputusan melalui wakil-wakilnya yang dipilih melalui mekanisme pemilu.

Baik sistem distrik maupun sistem proporsional merupakan dua jenis dari banyak sistem pemilihan yang digunakan oleh negara-negara yang menganut sistem demokrasi perwakilan. Kedua sistem tersebut, pasti mengandung unsur kelebihan dan kekurangan masing-masing. Uraian panjang lebar sebelumnya telah memberikan gambaran yang jelas bahwa berbagai upaya pembaruan yang telah dilakukan untuk mendorong sistem perwakilan yang fungsional dan efektif ternyata gagal memenuhi harapan rakyat. Kegagalan tersebut bukan semata-mata karena sistem perwakilan yang kita anut, tetapi lebih dari sekedar itu, ada beberapa yang saling berhubungan yang merupakan bagian integral yang mempengaruhi orientasi kebijakan lembaga perwakilan pada kepentingan rakyat, antara lain:

*Pertama*, arus utama orientasi pembangunan politik Indonesia pasca reformasi adalah pada kepentingan negara dan elit politik bukan pada kepentingan rakyat. Mengapa demikian? Setidaknya ada dua argumentasi pokok yang dapat menjelaskannya. (1) Apa yang digambarkan Ignas Kleden sebagai pertarungan antara kekuatan-kekuatan *civil society* yang memaksa Presiden Soeharto turun dari tahta kekuasaan dengan kekuatan-kekuatan politik yang dalam tendensinya, cenderung mengembalikan ketergantungan kepada negara. (2) Fakta bahwa hanya 6 persen dari total undang-undang yang dihasilkan DPR periode 1999–2004 yang menyangkut kesejahteraan rakyat tidak dapat dipungkiri. Sementara 75 persen lainnya berorientasi pada kekuasaan.

Artinya ada persoalan yang serius mengenai visi pembangunan regulasi bangsa kita pasca reformasi. Persoalan ini tidak saja terletak pada lembaga perwakilan rakyat khususnya DPR, tetapi juga visi pemimpin pemerintah setiap lima tahunan. Telah dua tahun masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan DPR hasil Pemilu 2004, belum terlihat jelas visi pembangunan regulasi bangsa ini lima tahun ke depan. Jadi tidak heran bila kebutuhan dan persoalan rakyat berbeda dengan apa yang diperjuangkan bahkan yang dihasilkan DPR dalam bentuk undang-undang.

Karena itu, perlu visi pembangunan kebijakan lima tahunan yang segera dikonsolidasikan oleh presiden (eksekutif) bersama DPR. Bila tidak, arah penataan kehidupan berbangsa kita lima tahun ke depan akan semakin kehilangan arah dan semakin jauh dari cita-cita dan harapan rakyat. Sebelum terlambat, orientasi kebijakan yang dominan pada kepentingan negara dan elit politik, harus dikembalikan pada orientasi utamanya yakni pada kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat.

*Kedua*, tidak efektifnya peran partai politik. Partai politik yang berkembang pasca reformasi memiliki persoalan dalam dirinya. Ketidak mampuan parpol untuk mengembangkan fungsi-fungsi penting yakni agregasi dan artikulasi kepentingan masyarakat, pendidikan politik, kaderisasi dan rekrutmen, merupakan faktor yang mempengaruhi proses transisi demokrasi Indonesia semakin kompleks dan meninggalkan rakyat.<sup>21</sup>

Fungsi agregasi dan artikulasi kepentingan rakyat sebagai kegiatan parpol untuk mengumpulkan atau menghimpun kepentingan-kepentingan yang berkembang di dalam masyarakat yang akan diperjuangkan oleh parpol bersangkutan dilembaga-lembaga legislatif. Sampai saat ini, parpol gagal menangkap suara-suara yang berkembang di dalam masyarakat atau bahkan mungkin tidak berusaha sama sekali untuk menangkap kepentingan tersebut karena parpol atau elit partai sudah mempunyai kepentingan sendiri. Seringkali parpol membuat penafsiran sendiri terhadap kepentingan-kepentingan masyarakat. Sehingga partai hanya dipahami sebagai organisasi yang hanya berorientasi kekuasaan tanpa peduli dengan kepentingan rakyat.

Fungsi pendidikan politik bertujuan untuk memberikan pemahaman kepada para anggota dan masyarakat luas tentang cara-cara berdemokrasi dan menjadi pemimpin yang baik belum berjalan semestinya di Indonesia. Sebenarnya Indonesia diuntungkan oleh paternalisme yang berkembang di dalam masyarakat karena pemimpin memainkan peranan besar. Apa

---

<sup>21</sup> Maswadi Rauf, "Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia Antara Kenyataan dan Harapan", *Jurnal Politika*, Vol. 2, No. 2, 2006, hal 12-13.

yang dikatakan pemimpin akan dituruti oleh para pengikutnya. Konflik yang terjadi pasca pemilihan kepala daerah di berbagai daerah di Indonesia menunjukkan kegagalan fungsi pendidikan partai politik

Kaderisasi adalah fungsi yang terabaikan semenjak awal kehidupan parpol sampai masa pasca orde baru sekarang ini. Pada masa lalu kaderisasi bukan dilakukan oleh parpol, tapi oleh ormas-ormas yang menjadi *underbouw* partai. Pada masa demokratisasi sekarang ini parpol gagal melakukan pendidikan kader secara berjenjang dan berkesinambungan. Akibatnya partai politik mengalami kekurangan kader yang berkualitas. Hal itu, berarti parpol tidak mampu menyediakan pemimpin nasional masa depan yang berkualitas pula.

Fungsi rekrutmen. Parpol diharapkan menjalankan fungsi rekrutmen yang baik, yakni menempatkan kader kader partai pada jabatan-jabatan di dalam partai dan jabatan politik di luar partai (di lembaga eksekutif dan legislatif) berdasarkan kemampuan, kinerja, dan pengalaman kader bersangkutan. Rekrutmen yang buruk adalah rekrutmen yang dilakukan atas dasar KKN.

Singkatnya, parpol ada saat ini belum memenuhi kriteria sebagai partai modern. Karena parpol modern adalah parpol yang dapat mengembangkan kemampuannya sesuai dengan tuntutan demokrasi. Artinya parpol yang dapat menjalankan peran perantara dalam hubungan negara dan rakyat. Rakyat menyampaikan aspirasinya melalui parpol, kemudian parpol memperjuangkan kepentingan kepada pemerintah melalui parlemen agar kepentingan-kepentingan tersebut terakomodasi dalam keputusan-keputusan politik yang dihasilkan.<sup>22</sup>

Kegagalan partai politik pasca reformasi mengindikasikan adanya persoalan yang serius didalam tubuh partai politik itu sendiri dan sistem kepartaian kita saat ini. Kita tidak perlu malu untuk menilai bahwa keputusan menerapkan sistem multi partai tidak terbatas terbukti kurang efektif untuk mendorong demokrasi kita semakin berkualitas. Karena itu, penulis sepakat dan

<sup>22</sup> Gregorius Sahdan, "Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat dalam Pemilu 2004: Studi Perbandingan UU Pemilu 1999 dan UU Pemilu 2004", *Analisis CSIS*, No. 2, Tahun XXXII/2003, hal. 192.

mendorong proses penyederhanaan partai dan menerapkan sistem multi partai sederhana.

*Ketiga*, pemilu dengan sistem proporsional terbuka. Dengan sistem tersebut diharapkan dominasi partai politik berkurang. Namun dengan adanya nomor urut pada Pemilu 2004, selain masih besarnya dominasi partai politik juga menimbulkan persoalan baru. Sistem rekrutmen calon tidak berdasarkan kemampuan dan karir berjenjang dipartai. Sebaliknya, nomor urut dijadikan bisnis oleh partai maupun elit partai.

Karena itu, perubahan sistem proporsional terbuka tanpa nomor urut pada pemilu mendatang diharapkan dapat memperbaiki kekurangan sistem pemilu sebelumnya. Dengan demikian dominasi partai dapat diminimalisir sedangkan suara rakyat dalam pemilu sungguh-sungguh dapat dihargai.

*Keempat*, merekonstruksi pola relasi dengan konstituen. Tanggung jawab sebagai wakil rakyat mengharuskan mereka untuk menjalin hubungan secara intensif dengan konstituennya untuk mengetahui berbagai perubahan maupun permasalahan yang terjadi. Ada tiga hal penting dan substansial terkait dengan upaya tersebut, (1) mengkonstruksi pola relasi yang jelas antara wakil rakyat dengan yang diwakilinya dengan menyerahkan pilihan rakyat secara utuh terhadap wakilnya. Tugas partai politik adalah menyediakan kader yang berkualitas dan memiliki integritas agar layak dipilih rakyat.<sup>23</sup> (2) Mengkonstruksi pola komunikasi politik yang efektif bagi wakil rakyat dalam melakukan penyerapan aspirasi rakyat. Dengan desain pola komunikasi yang baik, maka kemampuan para wakil rakyat untuk menghimpun informasi, kemudian melakukan identifikasi terhadap berbagai permasalahan yang ada serta memikirkan kemungkinan-kemungkinan tawaran solusi yang diajukan juga akan terjadi. Tanpa pola komunikasi yang efektif antara konstituen dengan wakilnya, akan terjadi kemacetan yang mengakibatkan aspirasi dan kepentingan konstituen tidak tersalurkan. Kegagalan DPR selama ini dalam membangun desain tersebut menyebabkan munculnya cara-cara penyaluran aspirasi dengan menggunakan

---

<sup>23</sup> Maswadi Rauf, "Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia Antara Kenyataan dan Harapan", *Jurnal Politika*, Volume 2, No. 2/2006, hal. 13.

metode lain seperti demonstrasi bahkan cara-cara melibatkan kekerasan. Bahkan tidak jarang aspirasi rakyat bertentangan dengan kebijakan yang dihasilkan wakil rakyat/DPR. (3) Mengkonstruksi mekanisme yang efektif bagi konstituen/rakyat untuk meminta pertanggungjawaban wakilnya (DPR) dalam berbagai pelaksanaan tugas sebagai wakil rakyat. Dengan mekanisme demikian, memungkinkan konstituen/rakyat untuk menilai atau mengevaluasi kinerja wakilnya. Bila hasil evaluasi ternyata wakilnya di parlemen gagal mengemban amanat konstituen/rakyat, maka konstituen berhak menarik kembali mandatnya dengan menyampaikan pengaduan kepada badan kehormatan (BK). Jadi mekanisme *recall* tidak diberikan kepada partai politik, sehingga wakil rakyat lebih bertanggungjawab kepada rakyat ketimbang partai politik.

*Kelima*, mengkonstruksi metode pendekatan dalam menyerap dan menampung aspirasi konstituen. Reses adalah waktu yang dialokasikan menurut peraturan tata tertip DPR untuk mengunjungi dan menyerap aspirasi konstituen.<sup>24</sup> Bagaimana melakukan proses penyerapan aspirasi konstituen, bagaimana konstituen menyampaikan aspirasinya tidak diatur secara jelas di dalam tata tertip DPR. Karenanya tidak heran bila reses identik dengan waktu liburan bagi DPR. Beberapa pendekatan dapat dilakukan untuk mendesain model pendekatan dengan konstituen. (1) Pengaturan kunjungan dan pertemuan dengan konstituen. Pertemuan dengan konstituen harus diatur secara jelas mengenai waktu, tempat, peserta, agenda dan biaya pertemuan. Dengan demikian, seorang anggota dapat melaksanakan kunjungan dan melakukan pertemuan dengan konstituen. Selain itu, mekanisme yang jelas dan transparan seperti ini merupakan bentuk pertanggungjawaban publik anggota DPR atau DPD. (2) Pemanfaatan media massa. Mengingat wilayah Indonesia yang demikian luas, maka dibutuhkan sarana yang memiliki jaringan dan daya jangkauan yang cukup luas terhadap konstituen terutama mereka yang tinggal di daerah-daerah terpencil. Pemanfaatan media massa dapat dilakukan dalam berbagai bentuk (dialog interaktif, *talkshow*, dan lain-lain) di radio

---

<sup>24</sup> Peraturan Tata Tertip DPR tahun 2005.

maupun televisi. Hal ini penting untuk menyebarkan informasi kepada masyarakat luas tentang apa saja yang telah dilakukan dan permasalahan yang dihadapi wakil rakyat dalam menjalankan fungsinya. (3) Pembentukan kantor konstituen (sebagai rumah aspirasi). Kantor konstituen merupakan sarana pertemuan antara wakil rakyat dengan yang diwakilinya untuk menyampaikan aspirasi.<sup>25</sup> Kantor konstituen juga menjadi tempat pengaduan masyarakat atas berbagai persoalan yang dihadapi. Dengan kantor konstituen, seorang wakil rakyat memiliki agenda yang jelas dan teratur ketika berada di wilayah pemilihannya saat reses. Dengan demikian, persepsi masyarakat soal reses sebagai waktu libur dapat diperbaiki dan aspirasi konstituen dapat terserap dengan baik dan diproses menjadi kebijakan dalam bentuk undang-undang.

## Penutup

Lebih dari setengah dasawarsa terakhir ini, Indonesia mengalami beberapa perubahan penting pada aras konstitusi negara dan kemasyarakatan. Pada aras konstitusi, kita melihat adanya upaya mempertegas pemisahan kekuasaan yang lazim bekerja dalam negara demokrasi. Meskipun dalam beberapa hal, terutama berkaitan dengan lembaga legislatif, mengalami persoalan berkaitan dengan polah relasi dan pertanggungjawaban kepada konstituen yang belum jelas. Namun pada aras kemasyarakatan, gerakan sosial dan partisipasi rakyat dalam bidang politik terus berkembang dan menggunakan pola-pola partisipasi yang semakin modern.

Sistem perwakilan dan lembaga perwakilan rakyat pasca pembaruan, sedang digugat eksistensi dan efektifitasnya dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Bangsa Indonesia memang menghadapi persoalan yang rumit dalam mengembangkan sistem perwakilan yang efektif bagi pengelolaan pemerintahan yang demokratis. Model-model pembaruan parlemen di Indonesia menyangkut hubungan rakyat dan perwakilannya dalam berbagai periode sejarah Indonesia, ternyata belum memenuhi kriteria sebagai demokrasi perwakilan di mana

---

<sup>25</sup> Cetro, *Almanak Anggota Parlemen RI*, hal 11.

rakyat memiliki kesempatan untuk memilih wakilnya secara bebas, dan selanjutnya mewarnai produk kebijakan yang dihasilkan wakil-wakilnya di parlemen.

Karena itu, tuntutan akan perlunya pembaruan sistem keparlemenan yang berorientasi pada penguatan struktur dan sistem kelembagaan akan terus menguat dihari-hari mendatang. Walau diakui, gagasan pembaruan tersebut tidak akan mencapai cita-cita ideal dalam konstruksi relasi lembaga perwakilan rakyat dengan rakyat yang diwakili, tetapi pembaruan terus menerus dalam sistem keparlemenan kita merupakan upaya untuk semakin mendekatkan tujuan ideal pembentukannya yakni memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat secara maksimal, efektif dan demokratis.

## Daftar Pustaka

### Buku/Jurnal

- Anonymous, *Parlemen Indonesia 1945-1959*.  
 Cetro, *Alamanak Anggota Parlemen RI*.  
 FORMAPPI, *Evaluasi FORMAPPI 2004 tentang Kinerja DPR hasil Pemilu 1999*.  
 FORMAPPI, *Evaluasi Satu Tahun DPR Hasil Pemilu 2004*.  
 Hoogerwerf, *Politikologi*, dikutip dalam buku FORMAPPI, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*.  
 Kleden, Ignas, 2003. "Indonesia Setelah Lima Tahun Reformasi", *Analisis CSIS* No. 2 Tahun XXXII/2003.  
 Legowo, T.A., dkk., *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, diterbitkan oleh FORMAPPI.  
 Rauf, Maswadi, 2006. "Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia Antara Kenyataan dan Harapan", *Jurnal Politika*, Vol. 2, No. 2, 2006.  
 Sahdan, Gregorius, 2003. "Pembangunan partisipasi politik Rakyat dalam pemilu 2004: Studi perbandingan UU Pemilu 1999 dan UU Pemilu 2004", *Analisis CSIS*, No. 2, Tahun XXXII/2003.  
[www.tempointeraktif.com](http://www.tempointeraktif.com), Rabu, 25 Januari 2006.

### Peraturan

- Indonesia, *UU No. 3 Tahun 1999*.  
 Indonesia, *UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD*.



Indonesia, *UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD.*

Indonesia, *UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD.*

Indonesia, *UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.*

Peraturan Tata Tertib DPR tahun 2005.

Surat Keputusan KPU tentang Penetapan Daerah Pemilihan.

## **PARTAI POLITIK DAN PEMILIH: Antara Komunikasi Politik vs Komoditas Politik**



OLEH: **ABDILMUGHISMUDHOFFIR**

Alumni FH Universitas Brawijaya,  
Mahasiswa Pascasarjana Sosiologi Universitas Indonesia

### **Demokrasi dan Problem Keterwakilan**

Pengalaman selama pemerintahan Soeharto menumbuhkan krisis kepercayaan masyarakat terhadap partai politik yang dianggap tidak lebih sebagai alat kekuasaan. Parpol tidak lagi representatif menjadi penghubung masyarakat dengan pemerintah. Pasca reformasi, ketidakpercayaan itu mengarahkan pembentukan sistem pemilu yang bisa memberikan jaminan bahwa presiden yang terpilih merupakan cerminan kehendak mayoritas masyarakat. Pemilihan Umum 2004 menjadi momen sejarah pemilu di Indonesia dilakukan secara langsung terhadap pasangan presiden dan wapres meski kondisi geografis serta total penduduk Indonesia besar dan tersebar. Sementara, pemilihan anggota dewan masih belum dilakukan sepenuhnya secara langsung atau terbuka karena kekuasaan parpol masih cukup besar dalam menentukan wakilnya. Termasuk adanya hak *recall* oleh parpol, bukannya oleh konstituen. Peran pemilih atau konstituen sebatas menghantarkan aktivis parpol menjadi anggota dewan. Selanjutnya, rakyat hampir tidak pernah diperhitungkan dalam pengambilan keputusan politik. Namun, meskipun eksistensi partai cukup problematis, dalam kenyataan-

nya, kontestasi politik dalam pemilu selalu diwakili oleh partai. Presiden dan wakil rakyat dipilih dalam pemilu juga menggunakan kendaraan partai politik.

Sementara itu, dalam dimensi yang lebih luas sistem politik di Indonesia dari sisi komunikasi politik juga mengandung banyak persoalan. Dalam sistem politik demokrasi, presiden dan wakil rakyat ditetapkan sebagai hasil pemungutan suara dalam pemilu berdasarkan suara yang paling banyak. Baik sistem pemilu proporsional, distrik, atau campuran dalam pelaksanaannya selalu menyisakan sebagian suara yang terabaikan dan sejumlah besar pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya. Namun, mekanisme demokrasi menganggapnya sebagai hasil yang sah dan legal.

Adanya pemilihan umum sebagai wujud kedaulatan rakyat ini saja sudah dianggap sebagai konsepsi politik yang modern meskipun istilah kedaulatan masih sangat problematis. Kekuasaan mengatur kehidupan masyarakat yang terletak di tangan rakyat sesungguhnya hanya dapat berdasarkan kesepakatan bersama. Akan tetapi dalam negara di mana jumlah penduduknya yang besar serta saling terpisah begitu jauh antara satu penduduk dengan lainnya, menghendaki adanya pelimpahan hak pada seorang pemimpin. Pelimpahan hak berarti pula pelimpahan tanggung jawab mengatur masyarakat. Karena tidak memungkinkan penduduk Indonesia berdebat sehari-hari menentukan siapa pemimpinnya dalam sebuah forum besar. Sistem demokrasi telah menyediakan mekanisme yang lebih efektif dalam memutuskan sebuah persoalan melalui pemungutan suara meski banyak mengandung kelemahan.

Dalam komunikasi politik, setiap keputusan yang menyangkut kepentingan banyak orang tidak dapat semata-mata ditentukan berdasarkan suara terbanyak. Prinsip musyawarah mufakat yang terkandung dalam Pancasila merupakan prosedur pencapaian keputusan yang paling adil. Akan tetapi tampaknya mekanisme itu masih belum menjadi tradisi masyarakat Indonesia meski dalam lingkup organisasi kecil. Mengikuti polarisasi kultur masyarakat berdasarkan konstruksi primordialisme Clifford Geertz dalam memandang struktur masyarakat, Arbi Sanit membagi tipe budaya masyarakat yang menjadi identitas politiknya.<sup>1</sup> Ada tipe budaya politik

tradisional dan budaya politik modern. Tradisi musyawarah mufakat menurut pembagiannya merupakan bentuk budaya politik tradisional berakar pada masyarakat yang feodal. Sementara ia tidak membuat perbandingan yang jelas bagaimana bentuk tradisi musyawarah itu dalam budaya politik modern. Ia hanya menyebut bentuk komunikasi politik yang modern berupa persaingan yang *fair*, perundingan dan persetujuan.

Jika merujuk pada mekanisme demokrasi formal, sementara musyawarah dianggap sebagai budaya yang tradisional, maka mekanisme komunikasi politik yang ia maksudkan adalah bahwa dalam mencapai keputusan politik dilakukan melalui pemungutan suara atau voting. Dalam konteks rasionalisme barat, dikotomi tradisional-modern mengandaikan bahwa masyarakat harus bertransformasi menjadi modern dengan meninggalkan yang tradisional. Jadi, dalam perspektif Arbi Sanit, mekanisme musyawarah mufakat dalam proses komunikasi politik dianggap sebagai usang dan harus ditinggalkan. Demikian ia menyebutkan<sup>2</sup>:

“... itulah sebabnya, disarankan supaya pergeseran dualisme struktur identitas politik dan ideologi masyarakat, sebaiknya diuruskan kepada penguatan struktur kelas, identitas politik modern, dan ideologi masyarakat yang modern pula. Pilihan itu dianjurkan karena rasionalitas berpolitik yang didukung dengan teknologi politik yang sesuai lebih memudahkan para pemimpin negara menjalankan dan mengelola pemerintahan.”

Sanit membuat dikotomi itu dalam kerangka menggolongkan basis ideologi partai antara partai nasionalis sekuler yang tradisional dengan partai Islam atau non Islam sekuler yang modern serta yang berbasis ideologi Islamisme atau Islam radikal. Ia mempersoalkan budaya politik tradisional sebagai feodal dengan pemimpin kharismatik yang menjadi simbol dan wujud terkokoh dari nilai budaya tersebut. Menurutnya budaya

---

<sup>1</sup> Arbi Sanit, “Pembaharuan Mendasar Partai Politik”, kumpulan tulisan dalam *Menggugat Partai Politik* (Jakarta: Lab Ilmu Politik Fisip UI, 2003), hlm. 31-34.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 34

ini tidak hanya menjadi anutan sebagian besar rakyat tetapi juga memotivasi penguasa untuk memanfaatkan demi kekuasaan. Namun, ia tidak menjelaskan bagaimana musyawarah mufakat merupakan bagian dari budaya politik tersebut.

Proses politik dalam sebuah negara dilambori oleh komunikasi politik terutama dalam menentukan kebijaksanaan yang menyangkut kepentingan banyak orang. Setiap keputusan harus dapat dipertanggungjawabkan terhadap kepentingan seluruh masyarakat. Namun, *alot*-nya perdebatan dalam diskursus di lembaga politik seperti lembaga perwakilan seringkali berujung pada pengambilan keputusan berdasar suara terbanyak. Ini demi efisiensi dan efektivitas. Dalam praktek politik disebut dengan kompromi kepentingan. Beberapa perspektif yang berdebat tidak saling meniadakan melainkan mempertahankan masing-masing perspektif dalam posisi yang tidak saling merugikan atau disebut dengan *win to win solution* atau *loss to loss solution*. Kompromi politik tidak menghasilkan konsensus atau permufakatan. Kompromi politik juga tidak mengangkat perspektif menjadi lebih tinggi yang melampaui perspektif sebelumnya dalam sebuah dialog. Sementara lembaga perwakilan berdasar sistem politik kini hanya mewakili kelompok kepentingan melalui partai politik. Sehingga tidak ada jaminan diskursus dalam sidang anggota dewan menghasilkan keputusan yang mencerminkan pandangan seluruh masyarakat.

Kenyataannya, lembaga politik seperti lembaga perwakilan yang merupakan miniatur atau bentuk pengetatan luasnya wilayah geografis, besarnya jumlah penduduk serta beragamnya kepentingan masyarakat Indonesia, musyawarah mufakat bukannya menjadi tradisi melainkan cenderung sebagai prosedur yang sering kali justru dihindari daripada voting yang dinilai lebih efektif. Sayangnya efektivitas itu tidak diukur berdasarkan kepentingan jangka panjang seluruh masyarakat tetapi semata-mata sebagai bentuk efektivitas kerja dewan agar tidak terlalu memakan waktu lama. Padahal keputusan politik yang dihasilkan dari rapat anggota dewan sangat menentukan berjalannya sistem politik suatu negara.

Proses penetapan RUU menjadi UU seringkali dipercepat melalui lobi-lobi dan kompromi politik. Semakin cepat menyelesaikan satu rancangan undang-undang semakin cepat pula mem-

peroleh yang baru sebagai proyek ekonomis. Dalam hal ini, maka perlu pula mempersoalkan inisiatif pembuatan undang-undang. Apakah undang-undang yang selama ini menjadi legitimasi bagi pemerintah menjalankan wewenangnya benar-benar merupakan pencerminan kehendak rakyat, jika bukan sekedar sebagai bagian dari proyek anggota dewan saja.

Fungsi lembaga perwakilan bukan hanya sebagai perantara melainkan juga sebagai pembuat koridor jalannya pemerintah melalui produk hukum yang dibuatnya. Jadi, jika ternyata produk perundang-undangan banyak lahir dari inisiatif badan eksekutif, menunjukkan bahwa lembaga legislatif tidak mempunyai visi dalam pembangunan hukum. Sementara peran hukum sesungguhnya sangat strategis dalam mengendalikan dan mengarahkan sistem politik dan sistem ekonomi suatu negara. Namun, itu semua bergantung pada badan pembuat undang-undang.

Di sini, terkait pula masalah partai politik di Indonesia dalam hal pendanaan. Ketidakjelasan alur sumber dana partai politik serta tidak menentunya besaran sumber dana parpol mewarnai persoalan yang menyebabkan terhambatnya proses komunikasi politik yang sehat. Meski APBN telah mengalokasikan dana bagi parpol, jumlah besarnya tidak pernah dianggap mencukupi untuk pelaksanaan program partai apalagi untuk kampanye politik yang akan datang. Terlebih bagi partai-partai kecil yang tidak memiliki kursi di dewan. Kondisi ini membuat para aktivis parpol mencari alternatif sumber dana lain terutama melalui jabatan yang sedang didudukinya.

Komunikasi politik konstituen dengan partai politik tidak lebih dari sekedar sebagai komoditas politik dalam mencari dukungan. Bukan program yang diajukan sebagai tawaran bagi pemilih melainkan popularitas ketokohan aktivis parpol. Kampanye yang menampilkan popularitas tokoh dinilai efektif pada masyarakat yang budayanya masih feodal (patron-klien). Terkait dengan itu, tulisan ini bermaksud mengurai persoalan-persoalan komunikasi politik antara rakyat dengan elit politik di mana cara berpikir ekonomis berpengaruh kuat dalam mengkolonisasi kehidupan sosio-kultural masyarakat. Sehingga komunikasi politik berwujud sebagai komoditas politik para elit belaka.

Dalam teori tindakan komunikatif Habermas, hubungan antara manusia tidak melulu bermakna ekonomis.

### **Komunikasi Politik dalam Perspektif**

Dalam teori tindakan komunikatif Habermas, hubungan antara manusia tidak melulu bermakna ekonomis. Model relasi yang lebih bersifat humanis yang menjadi karakter khas manusia adalah relasi yang mengandung makna komunikasi dengan tujuan untuk mencapai saling pengertian. Hubungan antara warga negara dengan pemerintah atau dengan lembaga perwakilan sesungguhnya adalah bentuk komunikasi yang bersifat politis. Aristoteles menyebut manusia sebagai makhluk politik (*zoonpoliticon*). Politik tidak hanya dimaknai sebagai cara memperoleh kekuasaan, melainkan sebagai sifat (*politis*) relasi hubungan antarmanusia di ruang publik politik. Komunikasi yang *fair* mengandaikan kesetaraan subjek politik. Dalam hal ini adalah masyarakat dengan lembaga perwakilan atau dengan eksekutif. Bentuk relasi itu merupakan gejala politik yang menggambarkan tingkah laku masyarakat yang menjadi bagian dalam sistem politik. Dalam pandangan kaum strukturalis, sistem politik merupakan bagian dalam sistem sosial yang lebih luas yang terdiri dari sub sistem lainnya, meliputi pula sub sistem ekonomi dan hukum. Parsons menyebutkan bahwa sistem politik merupakan media pencapaian tujuan strategis masyarakat. Pandangan Parsons tersebut kemudian diembangkan oleh Habermas yang menyebutkan bahwa pencapaian tujuan itu ditetapkan berdasarkan konsensus dalam proses komunikasi politik.

Globalisasi ekonomi pasar serta liberalisasi ekonomi-politik telah membentuk masyarakat menjadi demikian kompleks. Dalam konteks politik, kini negara bukan lagi sebagai pemain tunggal (*single player*) berhadapan dengan masyarakat tetapi telah berkembang dengan ikutnya organisasi ekonomi internasional dalam sistem ekonomi-pasar yang sangat besar pengaruhnya dalam menentukan kebijakan politik dan hukum suatu negara. Sedangkan dalam kehidupan sosial, masyarakat menjadi makin plural terutama dalam pandangan hidup dan

orientasi nilai karena doktrinasi paham liberal telah merasuk hampir ke seluruh lapisan masyarakat. Namun, di samping itu masyarakat sebenarnya juga bersifat homogen terutama dalam konsumerismenya.

Dalam masyarakat kompleks ini, negara mesti dipahami sebagai bagian dalam sistem sosial yang di dalamnya juga terdapat sistem ekonomi kapitalisme, yaitu pasar. Sistem ekonomi yang diwakili oleh pasar, dan sistem politik yang diwakili oleh negara, bertumpu pada kehidupan masyarakat, termasuk kebudayaannya yang dalam istilah Habermas disebut *Lebenswelt* atau dunia-kehidupan. Setiap orang berkomunikasi dan bertindak dalam sebuah dunia-kehidupan, artinya ia hidup dalam sebuah alam bermakna yang dimiliki bersama dengan komunitasnya yang terdiri atas pandangan hidup, keyakinan-keyakinan moral, dan nilai-nilai bersama.<sup>3</sup> Masyarakat dalam dunia-kehidupan ini dipahami sebagai komunitas komunikatif karena proses integrasi sosial di dalamnya dibangun dari komunikasi para anggotanya yang terbuka dan bebas paksaan. Berkembangnya dunia-kehidupan, menyangkut nilai-nilai, budaya, pandangan hidup, juga melalui komunikasi yang berdasar pada konsensus bersama.

Namun, selain sebagai dunia-kehidupan, masyarakat juga sebagai sebuah sistem sosial yang bisa dimengerti dengan adanya institusi, lembaga, serta peraturan yang menata kehidupan masyarakat. Berbagai institusi serta aturan yang dibentuk oleh masyarakat itu justru untuk meringankan beban komunikasi.<sup>4</sup> Masyarakat tidak perlu terus-menerus melakukan diskursus untuk mencapai keputusan tertentu. Sistem telah mempermudah pencapaian tujuan dalam masyarakat. Namun, ia juga mesti rasional. Semua pihak bisa memahami dan menerimanya dikaitkan dengan tujuan yang ingin dicapai bersama.

Hal yang bisa dibenarkan, karena rasional, oleh masyarakat dalam pembentukan sebuah sistem adalah karena ia secara efektif memberikan sarana kepada masyarakat dalam pencapaian tujuan tertentu. Dalam pengertian Habermas, rasionalitas sistem

---

<sup>3</sup> Lihat Franz Magnis Suseno. "75 tahun Jurgen Habermas", *Majalah Basis*. Yogyakarta. Mei-Juni 2004.

<sup>4</sup> *Ibid.*



ini disebut sebagai rasionalitas sasaran. Dalam kaitannya dengan alam, rasionalitas ini berbentuk penaklukan, seperti yang dipahami dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan dalam perkembangan proses produksi dalam sistem ekonomi. Sedangkan dalam dunia-kehidupan, rasionalitas itu bersifat komunikatif yang dicapai melalui diskursus, maka disebut sebagai rasionalitas komunikatif. Pengetahuan, nilai, dan norma bisa dimengerti tanpa melalui pemikiran reflektif. Penentuan jadwal hanya bisa dilakukan dalam masyarakat yang saling mengerti tentang pembagian waktu.

Kehidupan manusia yang makin berkembang mengandaikan bahwa tantangan yang dihadapinya juga semakin kompleks. Maka, berkembangnya institusi-institusi sosial bukan merupakan hal yang berlebihan karena justru akan memberikan kemudahan bagi masyarakat. Artinya, makin kompleksnya sistem dengan beragam fungsinya mengandaikan bahwa rasionalisasi dalam dunia-kehidupan juga makin meningkat. Rasionalisasi sistem politik telah menghasilkan banyak lembaga dan institusi politik baru serta berbagai aturan hukum.

Ukuran nilai-nilai dalam pencapaian keputusan tidak bisa lagi didasarkan pada moralitas tertentu dalam perspektif yang sempit. Heterogenitas dalam masyarakat, menuntut adanya ukuran normatif yang lebih bisa diterima oleh semua golongan. Jadi, yang dituntut adalah bagaimana merasionalisasikan setiap pandangan yang berbeda hingga tercapai rasionalitas yang paling universal. Di sini, berlaku apa yang menjadi syarat bagi komunikasi yang ideal, yaitu setiap pihak mesti saling terbuka, dalam arti bersedia untuk belajar<sup>5</sup> saling memahami berbagai perspektif yang ada sampai tercapai rasionalitas yang universal, tapi bukan melalui kompromi. Dalam kompromi, bukan rasionalitas yang dicapai tapi tawar-menawar yang saling menguntungkan dan tidak saling merugikan. Maka, dalam hal ini bisa kita pahami kesalingterkaitan antara sistem dan dunia-kehidupan.

Dewasa ini, yang menjadi permasalahan dalam masyarakat bahwa sistem yang meliputi subsistem ekonomi dan subsistem politik pada kenyataannya semakin jauh dari rasionalisasi dunia-kehidupan. Berkembangnya sistem ekonomi-pasar dan

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

politik-birokrasi semakin terpisah dari proses komunikasi dalam dunia-kehidupan. Artinya sistem memiliki logika internalnya sendiri.<sup>6</sup> Telah dijelaskan di atas bahwa kompleksifikasi sebuah sistem akan selalu berbarengan dengan peningkatan rasionalisasi dunia kehidupan. Maka, reproduksi sistem selalu mengandaikan adanya reproduksi dunia-kehidupan. Namun, berkembangnya subsistem ekonomi pasar dan subsistem politik (melalui kekuasaan administratif) yang makin tak terkendali dan menjauhkannya dari rasionalisasi dunia-kehidupan, membuat reproduksi dunia-kehidupan mengalami instrumentalisasi. Keadaan ini disebut Habermas sebagai bentuk kolonisasi dunia-kehidupan.

“Koloni dunia-kehidupan terjadi manakala ranah tindakan yang sangat penting artinya bagi bekerjanya integrasi norma, misalnya sosialisasi atau kontrak sosial, dirubah menjadi tindakan instrumental.”<sup>7</sup>

Sistem yang makin otonom itu mengandaikan penghapusan berbagai kendala yang menghalangi perkembangannya, yaitu struktur-struktur normatif dalam masyarakat. Dengan kata lain, struktur normatif (norma-norma yang memerlukan justifikasi atau klaim kesahihan) yang dicapai melalui proses diskursus sebagai pengintegrasian alam-dalam terhadap sistem sosial semakin ditinggalkan dan bahkan telah mengalami disfungsi sebagai pengontrol sistem.

“Semakin berkembangnya otonomi sebuah sistem dan meningkatnya kompleksitas bentuk-bentuk organisasi masyarakat menyebabkan runtuhnya struktur normatif yang mengekang dan hancurnya berbagai hal yang menghambat jalan menuju partisipasi, yang dalam sudut pandang pengontrol, telah mengalami disfungsi. Proses ini dapat diamati misalnya, dalam proses modernisasi negara-negara berkembang.”<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Joseph Heath. “Konsep Krisis dalam Karya Terbaru Jurgen Habermas.” Pengantar dalam Jurgen Habermas, *Krisis Legitimasi*. (Yogyakarta: Qalam, 2004). hlm 32.

<sup>8</sup> Jurgen Habermas, hlm 116.

Proses reproduksi dunia-kehidupan yang terhambat ini mengakibatkan gangguan dalam struktur dunia-kehidupan. Dari penjelasan di atas bisa disimpulkan bahwa untuk mencapai progresivitas produksi dalam sistem ekonomi kapitalis kini, kekuasaan administratif negara diperlukan untuk memperlancar jalannya produksi. Birokratisasi demi tuntutan ekonomi, mensyaratkan depolitisasi legitimasi masyarakat, melalui pembentukan sistem demokrasi formal yang memungkinkan keputusan administrasi dibuat terlepas dari berbagai kepentingan warga. Ini juga mengakibatkan warga makin apatis terhadap proses politik dan menyerahkan begitu saja penilaian-penilaian moralnya pada sistem. Habermas menjelaskan depolitisasi wilayah publik sebagai berikut:<sup>9</sup>

“Dalam wilayah publik yang secara struktural didepolitisir, kebutuhan akan legitimasi direduksi hanya menjadi dua syarat. Pertama, kebebasan individual warga –yakni larangan berpolitik yang dikombinasikan dengan orientasi karir, kesenangan, dan konsumsi– yang mendorong harapan terhadap penghargaan setimpal dalam sistem tersebut (uang, waktu luang, dan keamanan). Individualisme (*privatism*) seperti ini diterapkan oleh program pengganti negara kesejahteraan, yang juga menggandung unsur-unsur pencapaian ideologi melalui sistem pendidikan. Kedua, depolitisasi struktural ini sendiri memerlukan pembenaran yang selama ini disediakan, entah oleh teori-teori elit demokrasi (seperti Schumpeter dan Max Weber), maupun oleh teori-teori sistem teknokratis (seperti institusionalisme abad dua puluhan).”

### **Hukum Sebagai Media Komunikasi Politik**

Sistem sosial yang berpijak pada kehidupan masyarakat terintegrasi melalui proses komunikasi. Hubungan manusia terhadap sistem sosial yang di dalamnya terdapat subsistem ekonomi dan politik, tidak bisa dimaknai secara instrumental. Demikian juga, patologi modernitas akibat perkembangan kapitalisme, bukan lagi dimaknai sebagai akibat perkembangan rasionalitas instrumental atas kompleksifikasi sistem. Akan

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm 161.

tetapi, ancaman integrasi sistem sosial itu adalah karena rasionalitas komunikatif yang makin jauh dari dunia-kehidupan.

Ancaman terhadap integrasi sistem sosial itu bisa dipulihkan melalui komunikasi yang terbuka dan bebas paksaan. Hukum adalah elemen komunikasi yang efektif untuk merekatkan ketiga komponen sistem sosial itu. Pemisahan sistem ekonomi dan politik dari dunia-kehidupan membutuhkan norma hukum untuk melembagakannya. Habermas menggambarkan peran hukum sebagai berikut:<sup>10</sup>

Bentuk dunia-kehidupan, sebagai sebuah kesatuan, merupakan sebuah jaringan yang diciptakan oleh tindakan komunikatif. Di bawah aspek koordinasi tindakan, maka komponen masyarakat akan terdiri dari totalitas hubungan *interpersonal* yang ditata secara *legitimate*. Komponen itu juga meliputi kolektivitas, asosiasi, dan organisasi yang dispesialisasikan untuk fungsi-fungsi khusus. Beberapa sistem tindakan yang dikhususkan berdasarkan fungsi ini, terpisah dari (*vis a vis*) ranah aksi yang diintegrasikan secara sosial, misalnya ranah aksi yang diintegrasikan melalui nilai, norma, dan kesalingpengertian. Sistem-sistem seperti itu mengembangkan aturan-aturannya sendiri, seperti yang dilakukan oleh sistem ekonomi terhadap uang dan administrasi terhadap kekuasaan. Meski media pengendali ini dilembagikan ke dalam bentuk legal, namun sistem-sistem ini masih berhubungan dengan komponen dunia-kehidupan masyarakat. Bahasa hukum membawa komunikasi dunia-kehidupan dari ranah publik dan privat ke dalam sebuah bentuk di mana pesannya bisa diterima pula oleh aturan khusus sistem tindakan yang dikendalikan oleh diri sendiri begitu pula sebaliknya.”

Demikianlah hukum itu berlaku sebagai media pengendali bagi bekerjanya sistem agar tidak lepas kontrol dari pandangan hidup masyarakat. Maka, sebenarnya hukum berdiri di dua sisi, yaitu sebagai tindakan instrumental yang berlaku sebagai pemaksa untuk mengendalikan sistem. Namun juga hukum itu

---

<sup>10</sup> Habermas, “Beetwen Fact and Norms: 429”, dalam Pengantar Joseph Heath, “Konsep Krisis dalam Karya Terbaru Jurgen Habermas”, dalam *op.cit.*, hlm. 39-40.

harus dihasilkan dari konsensus rasional yang menampung tindakan komunikatif dalam dunia-kehidupan sebagai sumber legitimasi baginya.

Permasalahannya hukum yang dibentuk melalui komunikasi yang *fair* itu menjadi penghambat bagi sistem yang berkembang dengan logikanya sendiri. Keadaan seperti ini sangat menguntungkan bagi para pelaku pasar dan aparat negara di mana sistem bekerja bukan untuk memberikan kemanfaatan bagi masyarakat tapi ia bekerja untuk dirinya sendiri. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi termasuk dalam proses produksi dan dalam sistem politik bukan lagi untuk melayani kebutuhan masyarakat, tapi masyarakat malah tertarik pada logika sistem itu. Masyarakat melulu menjadi makin teknokratis dan konsumeris yang tindakannya ditujukan semata-mata untuk pamrih. Ini karena hukum makin dijauhkan dari diskursus rasional dalam dunia-kehidupan.

Pembentukan hukum yang lepas dari legitimasi yang substansial dari masyarakat menyebabkan ia hanya menjadi alat bagi kekuasaan politik dan ekonomi. Legitimasi hanya menjadi bersifat formal, melalui pembentukan demokrasi formal yang memungkinkan keputusan politik dibuat lepas dari kepentingan warga.<sup>11</sup>

Bagi Habermas hukum yang sama bisa dilihat dari subjek hukum dan negara. Dari sisi subjek hukum, hukum adalah sebagai domain diskursus praktis yang dilembagakan. Sedangkan dari sisi negara, hukum sebagai medium melakukan kolonisasi terhadap dunia-kehidupan yang terjadi dalam bentuk juridifikasi atau intervensi negara ke dalam dunia-kehidupan melalui hukum.<sup>12</sup> Juridifikasi ini terjadi sejak rakyat menentang bentuk negara absolut Eropa, pembentukan negara borjuis konstitusional di abad ke-19, penetapan peran rakyat dalam politik, dan berbagai peran negara kesejahteraan di abad ke-20. Penjaminan hak asasi melalui hukum berarti pada saat yang sama mengijinkan negara memasuki kehidupan pribadi seseorang.

---

<sup>11</sup> Habermas, hlm. 120

<sup>12</sup> Dony Danardono, "Habermas; Hukum dan Demokrasi", dalam *Tokoh dalam Montase*, LKiS, 2003. hlm. 25.

Hukum yang sah haruslah merupakan bentuk hukum yang memaksa tapi yang tidak merusak motivasi rasional untuk mematuhi...

Di sinilah pokok persoalan modernitas yaitu pada hukum yang pembentukannya tidak lagi didasarkan dari konsensus diskursif yang rasional dalam ruang publik. Lalu bagaimana membentuk hukum yang sah dan patut untuk dipatuhi? Hukum yang sah haruslah merupakan bentuk hukum yang memaksa tapi yang tidak merusak motivasi rasional untuk mematuhi: setiap orang harus tetap dimungkinkan mematuhi hukum berdasarkan nalarnya.<sup>13</sup>

Pertanyaan bagaimana orang bisa secara sadar mematuhi hukum dijawab oleh Habermas, melalui konsep etika diskursus-nya. Etika diskursus hendak menjawab pertanyaan apa yang adil. Definisi moral tidak lagi memenuhi sebagai ukuran dalam menetapkan keadilan, baik moralitas dalam agama ataupun adat. Kenyataan kehidupan masyarakat yang makin beragam yang di dalamnya terdapat pluralitas pandangan tidak memungkinkan untuk mempertahankan satu moralitas bagi semuanya. Setiap pihak juga berhak untuk mengklaim ukuran moralitasnya yang paling benar. Bagi Habermas, dalam masyarakat modern moralitas kini telah berubah menjadi pengetahuan budaya.

Sederhananya, penentuan apa yang adil tidak mencukupi kalau dikatakan sesuai dengan ketentuan dalam agama, sedangkan dalam kehidupan beragama juga terdapat pluralitas. Klaim kesahihan mengenai apa yang adil hanya dimungkinkan melalui diskursus yang melibatkan semua pihak. Artinya, ukuran kesahihan hanya bisa dinyatakan dalam konsensus untuk mencari ukuran paling universal yang bisa diterima oleh semua pihak. Dari pencapaian kesepakatan yang rasional inilah dapat diharapkan kepatuhan umum dan yang memungkinkan dapat memenuhi kepentingan semua pihak.

<sup>13</sup> Jurgen Habermas, "Between Fact and Norms" hlm. 121 dikutip dari *ibid.*, hlm. 28-29.

Maka, hukum yang adil sangat tergantung dari prosedur pembentukannya, yaitu yang dilakukan secara *fair* dan adil pula. *Fair* berarti semua pihak mesti dilibatkan, dan ada kesetaraan antara para partisipan, serta terbuka, dalam arti semua pihak bersedia untuk belajar dari berbagai perspektif yang ada. Bukan terlibat dengan membawa pandangan yang sudah harga mati. Sedangkan adil berarti bahwa keputusan yang dicapai adalah keputusan yang rasional yang bisa dipahami dan diterima oleh semua pihak (universalisasi), baik mengenai tuntutan kepatuhan maupun konsekuensinya.

Dengan demikian, pembentukan hukum tidak lagi dapat didasarkan pada hitungan matematis angka-angka sebagai perwujudan mayoritas. Suara terbanyak sama sekali tidak bisa menjadi legitimasi yang sah dalam pengambilan keputusan. Namun ini tidak berarti menuntut adanya demokrasi langsung yang absolut. Demokrasi yang dimaksud oleh Habermas adalah demokrasi deliberatif. Dalam arti pembentukan keputusan apapun yang menyangkut kepentingan umum, termasuk dalam pembentukan hukum harus terbuka terhadap pengujian dan kontrol melalui diskursus publik dalam ruang publik (media massa, ruang kuliah, kafe, komunitas, ataupun perkumpulan). Budi Hardiman menyebutnya sebagai demokrasi perwakilan *plus* vitalisasi ruang publik politis. Teori demokrasi deliberatif tidak menganjurkan sebuah revolusi, melainkan reformasi negara hukum dengan melancarkan gerakan diskursus publik di berbagai bidang sosio-kultural-politik untuk meningkatkan partisipasi demokratis para warga negara.<sup>14</sup> Menurut Habermas, hanya dengan menyambungkan ruang publik dan sistem politik, masyarakat kompleks dapat membendung imperatif-imperatif kapitalisme dan desakan birokrasi negara.

### **Komunikasi Politik Rakyat-Partai Politik**

Seperti telah dijelaskan di atas, dalam negara demokrasi modern hubungan antara rakyat dengan pemerintah baik dalam penentuan kebijakan maupun pemilihan pemimpin tidak

---

<sup>14</sup> Budi Hardiman, "Demokrasi Deliberatif Model bagi Indonesia pasca Soeharto", dalam majalah *Basis* edisi September-Oktober 2005. Yogyakarta.

dilakukan secara langsung melainkan melalui perantara lembaga perwakilan (DPR). Tidak seperti demokrasi awal di Yunani di mana masyarakatnya masih cukup homogen sementara wilayahnya tidak begitu luas masih dimungkinkan hubungan politik rakyat dengan pemerintah dilakukan secara langsung. Namun, saat masyarakat telah menjadi demikian kompleks, keberadaan partai politik menjadi pilihan dalam perluasan partisipasi politik warga negara. Parpol juga menjadi sarana penghubung antara rakyat dengan pemerintah. Demikian pula dalam pemilihan umum, kontestasi politik juga dilakukan oleh partai politik.

Miriam Budiardjo menyebutkan bahwa salah satu fungsi partai politik adalah sebagai sarana komunikasi politik. Partai politik menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya dalam proses yang dinamakan penggabungan kepentingan serta perumusan kepentingan. Hal ini selanjutnya akan menjadi usul kebijakan parpol untuk diperjuangkan dan disampaikan pada pemerintah agar menjadi kebijaksanaan umum. Sebaliknya, parpol juga menjadi media bagi pemerintah menyebarluaskan rencana dan kebijaksanaan politik.<sup>15</sup>

Ada tiga teori yang mencoba menjelaskan tentang munculnya partai politik. Teori kelembagaan mengatakan bahwa kemunculan partai politik karena dibentuk oleh kalangan legislatif untuk mengadakan kontrak dengan masyarakat. Sementara teori situasi historik mengatakan bahwa timbulnya partai politik sebagai upaya untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan oleh perubahan masyarakat secara luas, yaitu berupa krisis legitimasi, integrasi, dan partisipasi. Sedangkan teori pembangunan menyebutkan bahwa partai politik muncul sebagai produk modernisasi sosial ekonomi.<sup>16</sup>

Dalam proses komunikasi politik, partai politik selain sebagai salah satu bentuk ruang publik politik juga sebagai perluasan sistem politik akibat makin kompleksnya sistem.

---

<sup>15</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 2003). hlm.163.

<sup>16</sup> Lili Romli, *Potret Buram Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Lab. Ilmu Politik Fisip UI, 2003), hlm.111.



Namun, sebagai ruang publik ia tidak banyak menawarkan diskursus yang rasional dalam merumuskan kepentingan bersama melalui program. Ruang publik dalam prapol hanya berlaku bagi orang-orang yang terlibat dalam partai seperti aktivis partai, pengurus partai, ataupun donatur partai yakni para pengusaha. Jika demikian, maka sesungguhnya parpol bukan lagi sebagai media bagi masyarakat untuk melakukan diskursus kepentingan bersama di ruang publik tapi justru sebagai satu subjek politik yang setara berhadapan dengan individu dalam merumuskan apa yang menjadi kepentingan bersama dan bagaimana mewujudkannya.

Dalam kenyataannya memang tak banyak partai yang memiliki program sebagai wujud penyelenggaraan kepentingan seluruh warga negara. Lebih banyak parpol di Indonesia sekedar menjadi kendaraan politik bagi seseorang yang ingin memperoleh kedudukan politik baik dalam lembaga eksekutif atau legislatif. Program partai bukan sebagai wujud pencapaian tujuan partai melainkan sebagai alat untuk memperoleh simpatik pemilih. Hampir tidak mungkin membenarkan partai politik memperjuangkan kepentingan rakyat. Justru sebaliknya parpol menjadi media pertarungan memperbutkan kekuasaan berdasarkan kepentingan pribadi atau golongan.

Komunikasi politik konstituen dengan partai politik direduksi menjadi sekedar sebagai komoditas politik para elit politik. Politik uang dalam kampanye politik menjadi tuntutan yang dilakukan hampir oleh seluruh partai untuk memperoleh dukungan untuk kemenangan pemilu meskipun para elit parpol seringkali menggunakan bahasa yang lebih halus sebagai bagian dari pembangunan sosial.

Sumber dana partai politik ini menjadi kendala berlangsungnya proses komunikasi politik secara sehat. Alih-alih berperan memperluas partisipasi rakyat dalam proses komunikasi politik, partai politik malah terjebak pada pertarungan kepentingan para elit. Parpol tak lagi berpikir bagaimana menyerap aspirasi publik dan melakukan kontrol kekuasaan, melainkan bagaimana mencari uang untuk kelangsungan partai dan kelangsungan kader-kadernya.

UU No. 31 Tahun 2002 tentang Parpol menyatakan bahwa sumber keuangan parpol berasal dari iuran anggotanya,

sumbangan yang tidak mengikat atau usaha yang sah serta pemerintah melalui APBN. Selanjutnya, pengaturannya ditetapkan dalam PP No. 29 Tahun 2005 tentang Bantuan Keuangan Parpol. Besarnya dana yang disediakan dari anggaran negara adalah sebesar Rp 21 milyar, per satu kursi dalam lembaga perwakilan. Ironisnya, ada sejumlah kalangan yang menganggap dana sebesar itu masih terlalu kecil untuk mendukung peran strategis prapol terutama dalam mengontrol kebijakan pemerintah. Padahal, justru ketergantungan partai politik kepada pemerintah yang melemahkan fungsi kontrolnya. Apalagi, pembahasan anggaran negara juga dilakukan dalam sidang di lembaga perwakilan yang terdiri dari orang-orang partai. Besarnya anggaran bagi dana parpol bisa ditentukan oleh orang-orang partai dalam lembaga legislatif.

Peraturan hukum yang menjadi dasar penetapan besar anggaran juga ditetapkan berdasarkan persetujuan anggota dewan yang terdiri dari orang-orang partai. Jika persetujuan itu melibatkan pemerintah, orang-orang yang berada di jajaran pemerintahan dalam konteks politik di Indonesia juga terdiri dari orang-orang partai. Jadi penetapan besarnya anggaran dan sumber dana bagi partai politik merupakan hasil perundingan antar partai politik yang berkamuflyase dalam lembaga publik. Besarnya anggaran dapat ditetapkan sesuai kepentingan kebutuhan partai-partai yang memperoleh kekuasaan, secara legal melalui proses legislasi. Cara lain juga ditempuh partai dengan memperbesar jumlah tunjangan gaji kader parpol yang menjadi anggota dewan atau yang berada di lembaga pemerintahan.

Sangat tidak beralasan jika Henry B Mayo dalam *Introducing to Democratic Theory* (1960) mengatakan bahwa kecilnya dana bantuan parpol berseberangan dengan semangat demokratisasi yang kini tengah dibangun, antara lain memperkecil tumbuhnya oposisi. Ia menjelaskan beberapa hal kaitan antara kecilnya dana bantuan parpol dengan peran strategis parpol dalam komunikasi politik, yaitu<sup>17</sup>:

---

<sup>17</sup> Paulus Mujiran, *Dana Bantuan Parpol dan Demokratisasi*, (Kompas Cyber Media, Rabu, 30 Agustus 2006).

1. keterbatasan dana menyebabkan parpol lebih mengedepankan fungsi rekrutmen politik dengan uang dari kader-kader yang hendak berlaga dalam pemilihan yang secara otomatis mereduksi fungsi-fungsi utama lainnya. Parpol berkesan demikian pragmatis, semata mementingkan kekuasaan tetapi lalai akan fungsi perkaderan, pendidikan politik, dan demokrasi.
2. minimnya dana menyebabkan parpol lebih rentan perpecahan (divergensi) dan cenderung gagal melaksanakan fungsi perkaderan dengan baik dan konsisten. Kesan demikian menyebabkan kewibawaan partai merosot tajam dan hilangnya kepercayaan publik.
3. belum terjadinya budaya transparansi dan akuntabilitas internal partai. Banyak rahasia partai yang demikian tersimpan rapi ketika menyangkut masalah pendanaan dari mana berasal, berapa besarnya, dan untuk apa penggunaannya.
4. partai-partai belum mampu mewujudkan praktik demokrasi *check and balance*. Ketiadaan tradisi oposisi menyebabkan kegagalan pembangunan parpol yang solid, kuat, dan berwibawa.
5. parpol di negara kita sebagian besar oleh aktivisnya dijadikan lahan pekerjaan, bukan wahana memperjuangkan idealisme. Motivasi pragmatis itu disebabkan cara pandang yang menempatkan politik sebagai tujuan, bukan cara atau tujuan antara yang disebabkan penyempitan pemaknaan politik itu sendiri.

Padahal justru ketergantungan parpol akan dana bantuan dari pemerintah yang melemahkan oposisi. Karena itu, kecilnya dana bantuan parpol perlu dicarikan terobosan jalan keluar agar tak menjadi alasan kader-kader partai yang duduk di kursi legislatif dan eksekutif melakukan korupsi. Bukan dengan menuntut jumlah dana bantuan lebih besar dianggarkan untuk parpol. Tetapi semestinya partai politik meningkatkan citra dan kredibilitasnya di mata publik sebagai organisasi politik yang bisa dipercaya memperjuangkan kepentingan masyarakat. Setidaknya memiliki program yang realistis dan konsisten diwujudkan. Karena melalui program partailah sebagian masya-

rakat menjatuhkan pilihan politiknya pada partai tertentu. Disamping sebagian masyarakat lainnya yang tidak peduli program partai karena yang penting ada konsekuensi secara ekonomi yang bisa diperoleh seseorang jika ia memilih partai tertentu. Komunikasi politik menjadi komoditas tidak hanya karena elit politik yang memanfaatkan pemilih mendapatkan sumber legitimasi, tetapi keadaan ini juga dimanfaatkan oleh sebagian masyarakat yang berhubungan dengan partai sejauh menguntungkan secara ekonomi. Sikap apolitis lahir karena kerja parpol tidak sampai menyentuh kepentingan rakyat, selain sekedar mempertahankan pemilih agar tetap setia pada pilihannya. Padahal, parpol mestinya berperan sebagai kekuatan alternatif di luar kekuatan pemerintah dalam merumuskan kebijakan publik. Lemahnya parpol karena masih berkembangnya asumsi, masuk parpol sekedar untuk meraih kekuasaan. Parpol sekedar sebagai kendaraan politik belaka dan bukan sebagai salah satu pilar demokratisasi.

Sikap apolitis lahir karena kerja parpol tidak sampai menyentuh kepentingan rakyat, selain sekedar mempertahankan pemilih agar tetap setia ...

### **Komunikasi Politik Rakyat dengan Wakil Rakyat**

Dalam teori politik ada beberapa macam sistem pemilihan umum. Tetapi umumnya berkisar pada prinsip pokok antara sistem distrik dan sistem proporsional<sup>18</sup>. Sistem distrik memilih satu wakil dalam satu daerah pemilihan. Sedangkan sistem proporsional memilih beberapa wakil dalam satu daerah pemilihan. Menentukan sistem pemilu ini berkaitan dengan bagaimana mencari model hubungan rakyat dengan anggota dewan sehingga komunikasi politik dapat berjalan secara lebih efektif.

Dalam sistem distrik, wakil yang terpilih berasal dari daerahnya sehingga ada kedekatan secara emosional dengan

<sup>18</sup> Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1999), hlm. 243.

rakyat pemilih. Pemilih juga langsung memilih wakil, bukan tanda gambar partai. Hal itu merupakan dasar berlangsungnya komunikasi politik secara lebih intensif. Namun sistem ini bukan tidak mengandung kelemahan. Justru para ahli banyak mengkritik sistem ini karena menghasilkan apa yang disebut dengan *distortion effect*. Yaitu hangusnya sejumlah suara pendukung calon yang kalah, meski kemenangan calon yang unggul persentase suaranya tidak lebih dari 50 persen. Kelemahan ini dapat dihindari dalam sistem proporsional karena proporsi jumlah perolehan suara secara nasional sama dengan jumlah kursi yang diperoleh dalam lembaga perwakilan. Dengan sistem ini pula heterogenitas masyarakat dapat lebih dihargai. Sistem proporsional ini juga memiliki banyak macam dalam cara pencoblosannya. Ada sistem proporsional daftar mengikat dimana pemilih hanya memilih tanda gambar parpol, bukan nama atau gambar wakil. Sistem ini digunakan dalam pemilu di Indonesia pasca pemilu 1955 hingga pemilu 1998. Sistem lainnya adalah proporsional daftar bebas dimana pemilih memilih tanda gambar calon. Ini telah dilakukan pada pemilu di Indonesia tahun 1955. Pemilihan anggota dewan tahun 2004 lalu juga menggunakan model ini meski masih setengah terbuka. Seperti di Belgia, pemilih dapat mencoblos tanda gambar partai dan atau calon, sehingga sebenarnya masih ada kekuasaan parpol dalam menentukan siapa calon yang terpilih. Tapi umumnya diserahkan pada calon urutan teratas.

Dalam kaitannya dengan komunikasi politik, kontak antara rakyat dengan wakil dalam sistem proporsional seringkali dianggap lemah karena tidak mewakili daerah pemilihan. Di negara maju seperti Eropa, kelemahan ini dapat diatasi dengan memperluas ruang publik politik tidak hanya melalui parpol tetapi banyak tumbuh organisasi kemasyarakatan atau kelompok kepentingan. Sistem proporsional daftar bebas sebenarnya telah memungkinkan rakyat melakukan pemilihan langsung pada calon. Hal ini sudah merupakan modal awal kedekatan emosional pemilih dengan wakil. Setidaknya dapat dipertanggungjawabkan bahwa wakil yang terpilih benar-benar hasil pilihan rakyat, bukan hasil lobi-lobi politik dalam partai atau antar partai politik.

Beberapa model sistem pemilu itu telah memberikan gambaran bagaimana proses komunikasi politik rakyat dengan wakilnya. Sungguhpun demikian, membangun komunikasi yang intens antara rakyat dengan wakil tidak hanya berlangsung saat pemilu atau masa kampanye. Komunikasi politik adalah proses politik yang terus berlangsung selama sebuah negara masih tetap ada. Maka, lebih mudahnya melihat bagaimana proses komunikasi itu berlangsung adalah dari hasil kerja yang telah dilakukan oleh para wakil rakyat. Hubungan rakyat dengan parpol sebatas dalam kerangka kepentingan partai sesuai dengan program yang diajukannya. Tetapi hubungan antara rakyat dengan wakil di lembaga legislatif merupakan hubungan kepentingan yang lebih luas menyangkut kepentingan seluruh masyarakat. Jadi, jika memang diyakini bahwa pembentukan parpol pada awalnya sebagai jembatan saja dalam demokrasi perwakilan, yakni menjadi prosedur bagaimana menentukan seseorang yang menduduki lembaga legislatif, maka komunikasi politik yang lebih esensial adalah antara rakyat dengan wakil di DPR terutama dalam proses pembentukan produk hukum. Sementara partisipasi politik tidak sebatas keterlibatan seseorang dalam pemilu, tetapi dalam proses politik yang lebih luas yaitu menjadi bagian dalam menentukan kebijakan publik. Prinsip kedaulatan rakyat mengandaikan bahwa negara bagaimanapun dibentuk berdasar hasil kesepakatan masyarakat sebagai sistem sosial yang memiliki tujuan tertentu. Tujuan itu juga ditetapkan berdasar kesepakatan bersama atau setidaknya mencerminkan kepentingan seluruh warga negara. Hal ini biasanya tertuang dalam konstitusi sebagai dasar negara, yang mencerminkan pandangan seluruh rakyat.

Demikian pula produk perundang-undangan yang dihasilkan oleh lembaga legislatif mesti mencerminkan kehendak seluruh masyarakat. Pembentukan hukum bukan semata-mata hak eksklusif lembaga legislatif. Perluasan komunikasi politik dalam proses legislasi kepada seluruh warga negara menjadi penting sebagai wujud partisipasi politik yang lebih esensial.

Berdasarkan UUD dalam proses legislasi, inisiatif membuat dan mengajukan rancangan undang-undang tidak hanya oleh lembaga legislatif saja, DPR atau DPD. Presiden, dalam hal ini adalah pemerintah, juga memiliki hak inisiatif membuat dan

mengajukan RUU. Setiap Rancangan Undang-Undang itu kemudian dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. DPD dapat mengajukan kepada DPR, RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Apabila ada 2 (dua) RUU yang diajukan mengenai hal yang sama dalam satu Masa Sidang yang dibicarakan adalah RUU dari DPR, sedangkan RUU yang disampaikan oleh presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Data dari sekretariat jenderal DPR RI, menunjukkan bahwa perbandingan RUU hasil inisiatif presiden dengan lembaga legislatif pada tahun 2006 ini masih jauh lebih besar yang diusulkan oleh DPR. Dari 57 RUU ada 10 yang merupakan usulan pemerintah atau presiden. Membandingkan apakah suatu undang-undang hasil dari inisiatif pemerintah atau DPR memberikan gambaran bagaimana visi lembaga perwakilan dalam pembangunan hukum. Jika ternyata produk perundang-undangan banyak lahir dari inisiatif badan eksekutif, menunjukkan bahwa lembaga legislatif tidak mempunyai visi dalam pembangunan hukum. Karena fungsi strategis hukum telah menempatkan DPR memiliki peran besar dalam proses legislasi.

Sementara itu melihat perbandingan ini adalah dalam rangka bagaimana menempatkan hukum sebagai sebuah sistem menjadi dasar dalam mengarahkan berjalannya sistem sosial. Bukan sekedar persoalan apakah sebuah rancangan undang-undang sudah memperoleh persetujuan bersama presiden dengan lembaga perwakilan sehingga dapat diberlakukan secara sah. Tetapi bagaimana undang-undang itu substansinya benar-benar mencerminkan perwujudan kepentingan bersama. Yaitu bagaimana undang-undang ditempatkan sebagai media yang berfungsi mengarahkan berjalannya sistem ekonomi dan sistem politik yang rentan dari imperatif kepentingan di luar kepentingan rakyat. Tidak memperlakukan hukum yang direduksi fungsinya hanya sebagai legitimasi berlakunya sistem politik atau sistem ekonomi yang merugikan kepentingan bersama. Sistem sosial itu harus benar-benar dikontrol melalui komunikasi politik yang intens yang bisa melibatkan seluruh warga negara.

Atau setidaknya konsensus yang dihasilkan dari diskursus di ruang publik politik merupakan perwujudan perspektif yang paling universal yang mencerminkan perwujudan kepentingan bersama. Jadi, keabsahan undang-undang sesungguhnya tidak berasal dari sudah diundangkannya aturan hukum. Keabsahan hukum dilihat dari substansinya, apakah mencerminkan keadilan atau tidak. Namun, kondisi sosio-kultur masyarakat Indonesia masih jauh dari ramainya perdebatan di ruang publik politik dalam proses legislasi. Konstitusi telah mengatur mekanisme kontrol substansi undang-undang melalui *judicial review*. Meski demikian, sikap apolitis masih menjadi warna dominan. Bahkan eksistensi negara dipandang secara apatis. Negara tidak lebih sebagai panggung kontes politik para elit memperebutkan kekuasaan yang tidak ada sangkut pautnya dengan kepentingan rakyat. Kontestasi politik itu hanya menjadikan rakyat sebagai komoditas belaka sehingga komunikasi politik tidak bermakna apapun bagi rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

## Daftar Pustaka

- Budiardjo, Miriam, 2003. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- , 1999. *Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Danardono, Dony, dkk. 2003. *Tokoh dalam Montase*. LKiS.
- Habermas, Jurgen, 2004. *Krisis Legitimasi*. Yogyakarta: Qalam.
- Majalah Basis*. “75 tahun Jurgen Habermas”. Mei-Juni 2004. Yogyakarta.
- Mujiran, Paulus, “Dana Bantuan Parpol dan Demokratisasi”, *Kompas Cyber Media*, diakses 21 Oktober 2006.
- Sanit, Arbi, dkk. 2003. *Menggugat Partai Politik*, Jakarta: Lab Ilmu Politik Fisip UI.



## HUBUNGAN RAKYAT (PEMILIH) DENGAN WAKIL RAKYAT DAN PARTAI POLITIK



OLEH: **AAN EKO WIDIARTO, S.H., M.HUM.**

Staf Pengajar Fakultas Hukum  
Universitas Brawijaya

### **Pendahuluan**

Hubungan antara wakil rakyat dengan pemilih dan partai politik hingga saat ini masih mengalami berbagai kendala yang mengakibatkan tidak optimalnya *performance* lembaga perwakilan di Indonesia. Anggota DPR dan DPRD terkesan berada pada posisi sebagai wakil partai ketimbang sejatinya sebagai wakil rakyat. Hubungan rakyat dengan wakil rakyat hanya tampak tatkala pemilihan umum yakni ketika mereka memilih wakil rakyat atau gambar partainya.

Pasca pemilu, hubungan tersebut hilang dan wakil rakyat langsung menjalankan tugasnya di gedung dewan atas nama rakyat. Tidak ada mekanisme yang menetapkan dan mengukuhkan bahwa wakil rakyat tetap sebagai bagian dari rakyat yang tidak terlepas dari problem-problem kerakyatan. Kondisi ini diperparah dengan sistem kepartaian dan susunan serta kedudukan wakil rakyat yang mengakibatkan keterputusan hubungan rakyat dengan wakilnya. Dalam konteks ini jelas bahwa suara rakyat dalam pemilu hanya sebagai legitimasi bagi wakil rakyat untuk menduduki kursinya di parlemen.

Wakil rakyat pada akhirnya lebih sebagai wakil partai akibat hubungan yang erat antara wakil rakyat dengan partai politik. Sistem fraksi dan *recall* mengukuhkan hubungan yang kuat antara wakil rakyat dengan partai politik.

### **Kendala Yuridis**

Kendala utama dalam kaitan hubungan antara rakyat dengan wakil rakyat serta rakyat dengan partai politik adalah kendala di bidang hukum atau disebut dengan kendala yuridis. Kendala yuridis ini berupa kelemahan pengaturan susunan dan kedudukan DPR, DPD dan DPRD, pengaturan sistem pemilu dan pengaturan partai politik.

### **Kendala Yuridis dalam Sistem Pemilu**

Pengaturan sistem pemilu di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 masih belum mampu mencerminkan kedaulatan rakyat dalam konteks legitimasi suara rakyat kepada wakil-wakilnya. Hal ini dikarenakan calon yang dipilih oleh rakyat dan mempunyai suara terbanyak belum otomatis terpilih sebagai wakil rakyat, mengingat keanggotaan wakil rakyat tersebut ditetapkan melalui dua tahap penghitungan dengan menggunakan aturan Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP) berdasarkan Pasal 105 UU Pemilu. BPP adalah bilangan pembagi yang diperoleh dari jumlah total suara sah dengan jumlah kursi yang tersedia di suatu daerah pemilihan. Dengan adanya sistem BPP maka penentuan seorang caleg menjadi calon terpilih adalah sebagai berikut:

Penetapan perolehan jumlah kursi tiap partai politik peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dilakukan dengan cara membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan BPP, ketentuannya adalah:

- a. apabila jumlah suara sah suatu partai politik peserta Pemilu sama dengan atau lebih besar dari BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama diperoleh sejumlah kursi dengan kemungkinan terdapat sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua;
- b. apabila jumlah suara sah suatu partai politik peserta Pemilu lebih kecil dari BPP, maka dalam penghitungan tahap per-

- tama tidak diperoleh kursi, dan jumlah suara sah tersebut dikategorikan sebagai sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua dalam hal masih terdapat sisa kursi di daerah pemilihan yang bersangkutan;
- c. penghitungan perolehan kursi tahap kedua dilakukan apabila masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dalam penghitungan tahap pertama, dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada partai politik peserta Pemilu satu demi satu berturut-turut sampai habis, dimulai dari partai politik peserta Pemilu yang mempunyai sisa suara terbanyak.
  - d. nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih.
  - e. nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan.

Digunakannya sistem BPP ini berdasarkan kelemahan yang ada dalam sistem Pemilu 2004. Sistem BPP di satu sisi menggunakan sistem proporsional dengan daftar caleg terbuka, dan di lain sisi menggunakan sistem distrik berwakil banyak. Sistem semacam ini akan menimbulkan ketidakpuasan masyarakat yang tidak paham tentang penetapan calon berdasarkan mekanisme BPP. Karena calon wakil rakyat yang populer di suatu daerah pemilihan belum tentu mendapatkan kursi. Jumlah suara terbanyak secara otomatis menunjukkan besarnya jumlah dukungan rakyat pada calon tersebut sehingga apabila calon dengan suara terbanyak tersebut tidak jadi karena tidak memenuhi BPP, akan mengecewakan rakyat dan menunjukkan bahwa rakyat tidak mempunyai kuasa untuk menentukan wakilnya. Padahal calon lainnya yang tidak mendapat suara terbanyak tetapi karena menempati urutan pertama pada daftar calon berdasarkan sisa suara akan menjadi calon terpilih. Sangatlah jelas UU Pemilu lebih menghargai kedaulatan partai politik daripada kedaulatan rakyat. Proses pengembirian kedaulatan rakyat terjadi dalam UU Pemilu karena caleg yang tidak mendapatkan suara signifikan dapat ditetapkan sebagai anggota legislatif.

Sebenarnya satu hal yang cukup progresif dalam sistem Pemilu saat ini yaitu diterapkannya Daerah Pemilihan (Dapil). Ditentukan dalam Pasal 46 UU Nomor 12 Tahun 2004 bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, masing-masing ditetapkan Dapil. Cara penentuan daerah pemilihan adalah sebagai berikut:

- a. Daerah Pemilihan anggota DPR adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi;
- b. Daerah Pemilihan anggota DPRD provinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota sebagai daerah pemilihan;
- c. Daerah Pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan sebagai daerah pemilihan.

Penetapan daerah pemilihan anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota ditentukan oleh KPU dengan ketentuan setiap daerah pemilihan mendapatkan alokasi kursi antara tiga sampai dengan dua belas kursi. Ketentuan tersebut sudah baik karena layaknya di sistem distrik rakyat bisa memilih wakilnya di daerahnya sendiri. Namun demikian, muncul persoalan ketika calon legislatif tidak disyaratkan berdomisili di daerah pilihan tersebut sehingga dimungkinkan muncul calon-calon yang berasal dari daerah lain. Selain itu, peran dominan partai untuk menentukan daftar caleg juga menjadi problem tersendiri karena calon terbaik bagi rakyat belum tentu calon terbaik bagi partai. Akibatnya rakyat di daerah pemilihan tidak dapat secara penuh menentukan calon yang menurut mereka memenuhi syarat dan layak untuk dipilih.

Jika rakyat secara arif memaklumi sistem yang demikian ini maka tidak akan terjadi masalah lebih besar, namun bila tidak maka konflik akan terjadi antar pendukung parpol maupun di dalam tubuh parpol itu sendiri. Sebagai korban tentunya rakyat itu sendiri sehingga hal yang demikian ini harus dihindari pada sistem pemilu ke depan. Partai politik sebagai sarana partisipasi publik dan media agregasi kepentingan harus menyasiasi persoalan ini secara dewasa dan bertanggung jawab. Sebab dalam konteks demokrasi berarti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Rakyat adalah pemegang kedaulatan negara. Rakyat mempunyai hak sepenuhnya untuk terlibat dalam setiap pengambilan keputusan yang menyangkut hidup mereka. DPR dan DPRD hanya berposisi sebagai wakil rakyat yang mendapat mandat untuk mewakili kepentingan rakyat. Sebagai wakil, seharusnya wakil rakyat tidak bisa melakukan hal lebih di luar mandat yang diberikan oleh rakyat sebagai pemberi mandat. Jika masih ada faktor lain yang namanya partai politik sehingga mengakibatkan terhalangnya hubungan rakyat dengan wakilnya maka kedaulatan rakyat akan hilang. Seharusnya posisi partai politik lebih pada fungsi fasilitasi kepentingan rakyat menuju proses-proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan. Bila hal demikian yang terjadi, maka rakyat tidak *vis a vis* berhadapan dengan partai politik karena mempunyai kepentingan yang bertolak belakang, namun sinergis mampu memperjuangkan kepentingan bersama dan berawal dari visi yang sama.

### **Kendala Yuridis dalam Susunan dan Kedudukan Wakil Rakyat**

Salah satu ketentuan yang cukup menjadi kendala dalam kaitan hubungan rakyat dengan wakilnya adalah ketentuan penggantian antar waktu dalam ketentuan UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Ditentukan bahwa anggota DPR berhenti antarwaktu salah satunya karena diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan. Dengan adanya ketentuan ini maka otoritas partai terhadap kadernya yang duduk sebagai wakil rakyat di parlemen semakin kuat. Otoritas partai tersebut dikukuhkan dalam Pasal 8 huruf f dan g UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, yaitu partai politik berhak mengusulkan penggantian antarwaktu dan mengusulkan pemberhentian anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan alasan pengusulan partai politik untuk melakukan penggantian antarwaktu sebagaimana diatur dalam dan Pasal 12 UU 31 Tahun 2002 juga sangat subjektif yakni tergantung pada kepentingan partai dengan legitimasi AD dan ART partai politik tersebut. Ditentukan bahwa anggota partai politik yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat dapat diberhentikan

keanggotaannya dari lembaga perwakilan rakyat apabila:

- a. menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan atau menyatakan menjadi anggota partai politik lain;
- b. diberhentikan dari keanggotaan partai politik yang bersangkutan karena melanggar anggaran dasar dan anggaran rumah tangga; atau
- c. melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang menyebabkan yang bersangkutan diberhentikan.

Mekanisme penggantian antarwaktu ini  
pada hakekatnya telah mengambil alih kedaulatan  
rakyat sebagai pemilih ...

Mekanisme penggantian antarwaktu oleh partai ini pada hakekatnya telah mengambil alih kedaulatan rakyat sebagai pemilih yang seharusnya dilengkapi pula dengan kewenangan untuk menarik kembali pilihannya. Apabila kewenangan untuk menarik kembali pilihan berada pada partai maka akan mengaburkan kedaulatan rakyat. Partai tidak pernah menjadikan seorang calon sebagai wakil rakyat. Sebaliknya, rakyatlah yang menjadikan calon tersebut melalui suara yang mereka berikan. Partai hanya pada posisi fasilitasi seseorang menjadi wakil rakyat melalui pencalonan dan kampanye. Dalam konteks ini sudah sewajarnya bila seorang wakil rakyat diberhentikan atau dilakukan penggantian antarwaktu maka rakyat sendirilah yang harus melakukan, bukan partai politik.

Ketentuan tentang fraksi sebagaimana diatur dalam Pasal 98 ayat (6) juga menjadi penghalang hubungan antara rakyat dengan wakil rakyat. Ditentukan bahwa anggota-anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota wajib berhimpun dalam fraksi. Keberadaan fraksi-fraksi di DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota menjadi alat pengontrol yang efektif bagi parpol di parlemen terhadap kadernya. Anggota parpol terpilih sebagai wakil rakyat tidak bisa secara murni menyuarakan aspirasi rakyat yang diwakilinya di setiap daerah pemilihan karena melalui mekanisme fraksi mereka terkontrol oleh partai.

Hampir setiap keputusan penting diambil tanpa dibicarakan secara bebas, setara, bersama, dan jujur di antara anggota, dan pernyataan segelintir pimpinan fraksi seolah-olah sudah menjadi keputusan anggotanya. Sebenarnya di dalam Penjelasan Pasal 98 ayat (6) tersebut sudah diterangkan bahwa fraksi bukan alat kelengkapan DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Namun apabila dilihat dari sisi pembentukannya yaitu pembentukan fraksi dalam DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota minimal anggotanya ditentukan dengan memperhatikan jumlah alat kelengkapan DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota untuk menjamin kinerja dari lembaga-lembaga tersebut, tampak bahwa keberadaan fraksi ini adalah sebagai bayang-bayang alat kelengkapan dewan. Seolah-olah tanpa fraksi alat kelengkapan dewan tidak terjamin kinerjanya. Dibutuhkan keberanian untuk bekerja tanpa mendasarkan pada kelompok kepartaian dengan meninggalkan sistem fraksi dengan bekerja berdasarkan urusan yang ditangani sebagaimana alat kelengkapan dewan yang dibentuk.

### **Kendala Yuridis dalam Pengaturan Partai Politik**

Partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum. Sebagaimana dipaparkan sebelumnya, kedudukan parpol sangat kuat dalam konteks hubungan rakyat (pemilih) dengan wakil rakyat. Pasal 8 huruf f dan g UU Nomor 31 Tahun 2002 menentukan bahwa partai politik berhak mengusulkan penggantian antarwaktu dan mengusulkan pemberhentian anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sistem kepengurusan kepartaian di Indonesia juga masih sangat terpusat sebagaimana ketentuan Pasal 13 UU Partai Politik. Di dalam ayat (1) dan (2) ditentukan bahwa partai politik mempunyai kepengurusan tingkat nasional dan dapat mempunyai kepengurusan sampai tingkat desa/kelurahan atau dengan sebutan lainnya. Kepengurusan partai politik tingkat nasional berkedudukan di ibu kota negara.

Sistem kepengurusan yang demikian ini mengakibatkan aspirasi pengurus ditingkat daerah seringkali bertentangan dengan aspirasi pengurus tingkat pusat. Banyak contoh bahkan konflik pun terjadi terutama ketika pencalonan kepala dan wakil kepala daerah. Pengurus tingkat daerah mengusung suatu nama, namun pengurus di tingkat pusat mengusung nama lain yang berbeda dengan aspirasi pengurus tingkat daerah. Akibatnya terjadi konflik akibat ketidakpuasan daerah. Kondisi kepengurusan partai yang demikian ini tidak pas dengan penataan hubungan pusat dan daerah dalam konteks otonomi daerah. Meskipun tidak terkait secara langsung antara partai politik dan otonomi daerah, namun partai politik mempunyai andil dalam pelaksanaan otonomi daerah melalui pengisian jabatan kepala daerah dan wakil-wakil rakyat baik di daerah propinsi maupun kabupaten/kota. Sinkronisasi sistem kepengurusan partai dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu dilakukan. Gagasan pembentukan partai lokal sebagaimana yang saat ini terjadi di Aceh bisa jadi menjadi alternatif pemecahan masalah sentralisme di dalam tubuh partai. Sudah saatnya masyarakat di daerah diberikan hak untuk menentukan aspirasi politiknya sendiri terlepas dari kontrol pimpinan pusat partai di Jakarta.

### **Upaya Mendekatkan Hubungan Rakyat dan Wakil Rakyat**

Sistem pemilu yang dipilih berperan menstrukturkan hubungan pemilih dengan wakil. Struktur hubungan inilah yang akan menentukan tingkat responsivitas wakil terhadap aspirasi rakyat. Maka dari itulah perlu adanya reformasi terhadap sistem pemilu yang selama ini digunakan. Selama ini perdebatan *electoral reform* terfokus pada pencarian salah satu sistem, *plurality system* atau *proportional system* atau kombinasinya yang cocok dengan realitas sosial-politik di Indonesia.

Pemilu di Indonesia yang diselenggarakan secara nasional lebih cenderung menenggelamkan isu-isu lokal, dan politisi lokal berada dibawah bayang-bayang politisi nasional. Isu-isu nasional yang Jakarta sentris lebih mendominasi pewacanaan saat kampanye. Sistem ini membuat politisi lokal tidak independen berhadapan dengan politisi pusat. Ide pemisahan pemilu nasional dan lokal menjadi relevan untuk dikaji kembali secara mendalam. Pemisahan pemilu lokal akan mampu menciptakan politisi yang



berbasis daerah, mandiri dari pimpinan partai nasional, serta responsif terhadap aspirasi daerah. Dengan kata lain pemisahan pelaksanaan pemilu akan membebaskan politisi dan agenda lokal dari dominasi politisi dan agenda nasional.

Pemisahan itu merupakan sebuah bentuk rekayasa institusional yang memaksa politisi lokal agar memfokuskan agenda lokal dan reponsif terhadap aspirasi daerah. Dengan demikian, program otonomi daerah benar-benar berpeluang membangun demokrasi lokal yang berorientasi pada penguatan dan pengembangan masyarakat lokal. Melalui jalan ini, demokrasi yang dihasilkan merupakan demokrasi yang bisa senyatanya responsif terhadap kepentingan serta aspirasi rakyat, terutama rakyat di daerah-daerah. Pemisahan jadwal pemilu tersebut membuat pemilu di daerah lebih independen dari pengaruh politik Jakarta. Kemandirian itu akan membuat isu Jakarta sentris tidak layak jual di tingkat daerah. Efek terpenting dari fenomena tersebut adalah agenda daerah menjadi primadona dalam politik daerah. Hal itu merupakan langkah yang maju dan berpotensi menyukseskan program otonomi daerah.

Ketentuan penentuan calon legislatif juga perlu dirubah yaitu nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih. Sedangkan nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan perolehan suara terbanyak calon di daerah pemilihan yang bersangkutan. Ketentuan yang demikian ini lebih menjamin unsur bagi calon yang memiliki jumlah suara terbesar namun tidak memenuhi BPP. Peran partai untuk menempatkan saorang calon di nomor jadi (nomor teratas) juga akan menjadi hilang karena rakyatlah (pemilih) yang menentukan jadi tidaknya caleg menjadi calon terpilih. *Money politics* maupun praktek KKN di dalam partai tidak akan terjadi dalam proses pencalonan. *Money politics* bisa jadi tersempitkan pada pemilih yang sebenarnya dalam sistem apapun bisa saja terjadi *money politics* terhadap pemilih. Justru dalam hal ini penegakan hukumlah yang perlu dioptimalkan agar tidak terjadi *money politics* terhadap pemilih.

Selain gagasan pemisahan sistem pemilu tersebut, pembentukan partai lokal juga diperlukan. Partai lokal akan memunculkan politisi-politisi lokal di daerah. Melalui politisi lokal

inilah peran politik masyarakat di daerah akan lebih menonjol dan peran politik elit dapat dikurangi. Dengan demikian akan dapat dihindari pertentangan kepentingan antara kepentingan politisi daerah dan pusat.

Perubahan pada sistem pemilu dan kepartaian juga perlu diikuti dengan perubahan pada pengaturan susunan dan kedudukan wakil rakyat. Keberadaan fraksi di DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sudah saatnya diakhiri dengan lebih mengedepankan optimalisasi peran alat kelengkapan dewan. Dengan demikian posisi alat kelengkapan dewan tidak berada di bawah bayang-bayang fraksi. Rakyat (pemilih) akan lebih mudah menyalurkan aspirasinya secara langsung kepada wakilnya karena wakil rakyat tidak terkelompokkan suaranya pada partai melalui fraksi.

## **Penutup**

Selama ini rakyat (pemilih) terjauhkan dari wakil-wakilnya di parlemen. Hal ini diakibatkan dekatnya hubungan antara wakil rakyat dengan partai politik. Posisi yang demikian ini perlu diperbaiki dengan menempatkan partai sebagai fasilitator antara rakyat (pemilih) dengan wakilnya. Hal demikian ini akan mengembalikan hakekat partai sebagai organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum.

Dalam rangka mendekatkan hubungan rakyat dengan wakilnya maka setiap anggota dewan perlu membentuk pusat kegiatan konstituen dalam rangka meningkatkan konsultasi publik. Perubahan terhadap pengaturan partai politik, sistem pemilu, dan susunan dan kedudukan wakil rakyat juga perlu dirubah. Sentralisasi kepengurusan partai perlu dipotong dengan memberikan peluang bagi berdirinya partai-partai lokal. Sedangkan kewenangan partai yang besar dengan melakukan penggantian antarwaktu dan pemberhentian wakil rakyat juga harus dikurangi dengan menghilangkan alasan yang sifatnya subjektif. Alasan subjektif ini merupakan alasan pemberhentian atau penggantian antarwaktu yang tidak mendasarkan pada fakta riil misalnya meninggal dunia, mengundurkan diri, dan

melakukan tindak pidana. Alasan subjektif merupakan alasan diberhentikan atau digantinya anggota dewan karena tidak sesuai dengan kepentingan partai atau biasa disebut dengan melanggar AD/ART partai.

Sistem pemilu juga perlu diubah dengan lebih memberikan ruang gerak pada rakyat (pemilih) di daerah melalui penerapan pemilu lokal. Dengan adanya pemilu lokal diharapkan sentralisme partai tidak terjadi dan politisi-politisi lokal bisa bersaing secara demokratis. Dan terakhir, fraksi perlu dihapuskan agar kepentingan partai tidak masuk dalam pelaksanaan tugas sehari-hari anggota dewan. Sebagai imbangannya maka alat kelengkapan dewan perlu dioptimalkan peran dan fungsinya sehingga apabila mereka menemukan kendala dalam pelaksanaan tugasnya akan bertanya atau melakukan konsultasi publik dengan konstituennya bukan dengan partainya.

## Daftar Pustaka

### Buku dan Karangan Ilmiah

- Fatah, Eep Saefullah, 1994. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Iver, Mac, 1955. *The Modern State*, First Edition, London: Oxford University Press.
- Kelsen, Hans, 1961. *General Theory of Law And State*, translated by Anders Wedberg, New York: Russel & Russel.
- Logeman, J.H.A., 1975. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Judul Asli: *Over de theorie van een stellig staatsrecht*, Penerjemah: Makkatutu dan J.C. Pangkerego, Jakarta: Ichtiar Baru–Van Hoeve.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1989. *Azas-Azas Hukum Tata Negara*, Cetakan Keenam, Jakarta: PT Dian Rakyat.
- Strong, C.F., 1966. *Modern Political Constitutions*, E.L.B.S. Edition First Published, London: The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited.

### Makalah

- Asshiddiqie, Jimly, “Demokratisasi Pemilihan Presiden dan Peran MPR di Masa Depan”.
- Efi, Kristoforus, “Fenomena BPP”.

Tricahyo, Ibnu, “Kebutuhan Legislasi Masyarakat dan Upaya Fraksi Memperjuangkan Konstituen”.

### **Undang-Undang**

Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.*

Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*



**Pengantar Redaksi:**

Rubrik Historika Konstitusi merupakan paparan sejarah kelahiran dan perkembangan negara Republik Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan konstitusi dan isu-isu ketatanegaraan. Rubrik ini diasuh oleh **R.M. Ananda B. Kusuma** (pengajar Sejarah Ketatanegaraan dan Pendidikan Kewarganegaraan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia).

## TENTANG “RECALL”

*Recall* adalah istilah pinjaman yang belum ada padanannya di Indonesia. Pengertian *recall* di Indonesia berbeda dengan pengertian *recall* di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat istilah *recall*, lengkapnya *recall election* yang digunakan untuk menyatakan hak rakyat pemilih (konstituen) untuk melengserkan wakil rakyat sebelum masa jabatannya berakhir. Prosedurnya dimulai dari inisiatif rakyat pemilih yang mengajukan petisi kepada para anggota badan perwakilan. Bila Badan Perwakilan Rakyat menyetujui petisi pemilih (konstituen), maka diadakan pemungutan suara yang akan menentukan apakah wakil rakyat terkait akan lengser atau tetap dijabatkannya. *Recall* adalah hak dari konstituen, bukan hak dari wakil rakyat alias *representative*.

*Recall* berkembang sejak tahun 1903. Di California ada 117 kali percobaan untuk melengserkan para anggota legislatif. Ada tujuh kali yang sampai pada pemungutan suara pemilih, tetapi tidak ada satupun yang berhasil. Pada umumnya warganegara Amerika Serikat berpendapat bahwa masa jabatan anggota legislatif yang hanya dua tahun itu cukup untuk menilai keberhasilan seseorang. Bila seorang *representative* dianggap tidak berhasil maka dia tidak akan dipilih kembali.

*Recall* untuk eksekutif hanya berhasil melengserkan Gubernur North Dakota, Lynn J. Frazier pada tahun 1921 dan Gubernur California Gray Davis pada tahun 2003.

Hak *recall* itu menimbulkan kontroversi. Hal ini disebabkan ada dua aliran yang bertentangan. Aliran pertama berpendapat bahwa wakil rakyat itu seyogyanya hanya menjadi

*delegates* atau *messenger boy* (penyalur suara), hanya menyalurkan pesan konstituennya. Aliran kedua menyatakan bahwa wakil rakyat seyogyanya menjadi *trustee* (utusan yang dipercaya), yakni wakil rakyat yang menyampaikan pendapatnya di lembaga perwakilan menurut pertimbangan dan pemikirannya sendiri demi kepentingan seluruh rakyat. Penganut teori “Representative sebagai Trustee” (Teori Mandat Penuh) berpendapat bahwa wakil rakyat, setelah memegang jabatan publik, baik eksekutif maupun legislatif, tidak lagi bertindak untuk kepentingan partainya, melainkan harus bertindak untuk kepentingan seluruh bangsa.

Menurut Presiden Amerika Serikat ke-4 John Quincy Adams, seyogyanya konstituen memilih wakilnya bukan karena kesamaan pandangan saja, tetapi karena konstituen mengharapkan wakil yang dipilihnya mempunyai kemampuan lebih dari dirinya untuk mempertimbangkan hal yang spesifik untuk kepentingan bersama (“*a representative ought to be elected by his constituents, not because his views reflect theirs, but because they expect that in most specific cases his particular judgement of their best interest will be better than their own*”). Menurut Adams, “*representatives should not be “instructed” by their voters or their parties, or at least they should not be held to such instructions*”).

Kontroversi itu berujung pada ketentuan bahwa *recall* hanya berlaku untuk pejabat publik pada tingkat negara bagian atau munisipal (Kota Praja), baik pejabat eksekutif maupun legislatif. Sebabnya, demokrasi langsung masih ada di munisipal (kotapraja) dan di sejumlah negara bagian, jadi *recall* masih diberlakukan.

*Representative* di negara bagian hanya menentukan kebijakan yang bersifat lokal, tetapi *representative* pada tingkat federal, yang menentukan kebijakan untuk seluruh Amerika Serikat, harus mampu membuat kebijakan untuk seluruh Amerika Serikat, bukan hanya untuk negara bagian atau munisipalnya, oleh karena itu *recall* tidak dapat diberlakukan. Pada tahun 2006 ini ada penegasan bahwa *recall* tidak berlaku untuk sistem *federal*. Hal itu menunjukkan bahwa untuk tingkat federal dianut prinsip *representative* sebagai *trustee*. Negara bagian dapat menentukan apakah prinsip yang akan dianut. Ternyata hanya 18 negara bagian yang masih menggunakan sistem *recall*.

Sebagaimana dikemukakan, anggota legislatif di tingkat federal (representative maupun senator) tidak dapat dilengserkan melalui *recall election*. Anggota legislatif dapat dilengserkan karena melanggar *code of ethics*. Istilahnya berubah menjadi *recall of legislators and the removal of members of congress from office*.

Pelengseran anggota eksekutif dan judisiil di tingkat federal dilakukan dengan istilah *impeachment* (pendakwaan) yang prosesnya dimulai di House of Representative. Bila dua pertiga atau lebih anggota yang bertindak sebagai jaksa dan anggota senat bertindak sebagai dewan hakim (juri).

*Impeachment* bagi presiden Amerika Serikat baru tiga kali dilakukan, ketiga-tiganya tidak berhasil. Pemungutan suara untuk melengserkan Johnson dan Clinton tidak memenuhi dua pertiga dari seluruh suara Kongres sedangkan Presiden Nixon menghindari pelengseran dengan jalan mengundurkan diri sebelum pemungutan suara dilakukan. Sedangkan *impeachment* untuk anggota judisiil menyebabkan tujuh Hakim Agung/Hakim Tinggi lengser dari jabatannya.

### Istilah “Recall” di Indonesia

Kalau kita menyimak sejarah konstitusi kita maka akan terlihat bahwa para penyusun konstitusi kita (*framers of the constitution*) menganut teori “Representative sebagai Trustee”, bukan “Representative sebagai Delegate/Messenger Boy”. Hal itu tercermin di Pasal 72 UUD Tahun 1950 yang menyatakan bahwa “*Anggota-anggota DPR mengeluarkan suaranya sebagai orang yang bebas, menurut perasaan dan kehormatan batinnya, tidak atas perintah dan kewajiban berembuk dahulu dengan orang yang menunjuknya sebagai anggota*”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Konstitusi RIS 1949, di Pasal 90, menyatakan bahwa “*Anggota-anggota Senat mengeluarkan suaranya sebagai orang yang bebas, menurut perasaan dan kehormatan batinnya, tidak atas perintah atau dengan kewajiban berembuk dahulu dengan mereka yang menunjuknya sebagai anggota.*” Pasal 38 Basic Law for the Federal Republic of Germany menyatakan, “*The deputies of the German Bundestag are elected in universal, direct, free, equal and secret election. They are representatives of the whole people, are not bound by orders and instructions and are subject only to their conscience.*”

Selama hampir 60 tahun kita menganut prinsip “Representative sebagai Trustee”, tetapi tiba-tiba ada *coup* dari pimpinan partai yang merebut hak rakyat untuk melakukan *recall* menjadi hak partai. Sistem pemerintahan kita tanpa teori yang jelas berubah dari “kedaulatan rakyat” menjadi “kedaulatan partai”.

Prinsip “Representative sebagai Trustee” sering dikemukakan oleh Bung Karno. Beliau sering mengucapkan kalimat, “*My loyalty to my party ends where my loyalty to my country begins.*”<sup>2</sup> Tetapi sayangnya, putri beliau, Megawati Sukarnoputri, tidak mau mengikuti ajaran ayahnya. Pada waktu menjadi presiden dia tetap menjadi Ketua Umum PDIP dan menegaskan bahwa dia punya hak prerogatif (*sic*) untuk melarang, bahkan memecat, anggota DPR dari PDIP yang berbeda pendapat dengan pimpinan partai. Nampaknya Megawati Sukarnoputri lebih tertarik pada ajaran Presiden Soeharto dan Presiden Habibie yang punya hak prerogatif sebagai pembina Golkar.

Bagaimana pendapat RI-1 dan RI-2 yang sedang menjabat? Pendirian Presiden Susilo Bambang Yudhoyono belum jelas, terbukti dia masih ragu apakah akan menjadi Ketua Partai Demokrat atau akan menegaskan bahwa selama menjadi presiden dia tidak akan menjadi Ketua Partai Demokrat.

Sebaliknya pendirian Wakil Presiden Jusuf Kalla telah jelas. Dia menentang pendiri negara yang menyatakan bahwa presiden harus melepaskan jabatannya sebagai ketua partai. Para pendiri negara berpendapat bahwa lembaga kepresidenan adalah simbol integrasi dari seluruh rakyat, *solidarity maker* bagi seluruh rakyat. Bagaimana mungkin akan terjadi *solidarity* bila wakil presiden mengucapkan selamat dan pesan hanya pada anggota Golkar. Bukankah kepentingan negara tidak selalu sejajar dengan kepentingan partai? Bukankah kepentingan seluruh rakyat tidak selalu sama dengan kepentingan anggota partai Golkar? Sudah pasti bahwa Jusuf Kalla kadang kala akan menghadapi dilema untuk menentukan pilihannya, apakah akan memilih kepentingan rakyat atau hanya untuk kepentingan

---

<sup>2</sup> Mungkin dikutip dari ucapan Presiden Filipina, Manuel Quezon (1878-1944). Mohammad Natsir dari Masyumi juga mengutip ucapan tersebut pada waktu menjadi Perdana Menteri, 1951.



Golkar. Kadang kala dia akan menghadapi buah simalakama, dimakan bapak mati, tidak dimakan ibu mati.<sup>3</sup> Jusuf Kalla berpendapat bahwa *representative* hanyalah *messenger boy*. Hal itu terlihat dari tindakannya yang kurang demokratis, mengeluarkan ancaman untuk me-*recall* Anggota DPR dari Golkar Akil Mokhtar yang mempertanyakan kebijaksanaannya. Jusuf Kalla<sup>4</sup> seyogyanya memahami bahwa salah satu ukuran demokrasi adalah bahwa anggota DPR itu dipilih oleh rakyat bukan oleh partai<sup>5</sup> dan tidak boleh ditentukan oleh pemerintah seperti zaman Orde Baru.

Dapat ditambahkan bahwa bentuk negara republik<sup>6</sup> berarti bahwa kita menganut paham permusyawaratan perwakilan (*representative government*) sebagaimana yang tercantum di sila keempat. Di Indonesia, anutan kita jelas terlihat di Pembukaan dan Pasal 1 UUD 1945. Di Pembukaan dinyatakan bahwa susunan negara kita adalah Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dan demokrasi kita adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Di Pasal 1 disebut bahwa “*Negara*

---

<sup>3</sup> Lelucon yang tersebar adalah bagi pedagang solusi untuk buah simalakama mudah saja. Agar bapak dan ibu tidak mati maka buah Simalakama dijual saja, solusinya menghasilkan duit.

<sup>4</sup> Penulis gembira waktu Wakil Presiden Jusuf Kalla menutip ucapan Khalifah Abu Bakar meskipun ada bagian penting yang tidak diucapkan. Penulis hanya mempunyai kutipan dalam bahasa Inggris yang berbunyi sebagai berikut: “*I have been given authority over you, but I am not the best of you. If I do well help me, and if I do ill then put me right.*” Dan yang tidak diucapkan adalah: “***True criticism is considered a loyalty, and false applause is treachery.***”

<sup>5</sup> Anggota Parlemen di Cina dan Rusia dipilih oleh partai.

<sup>6</sup> Menurut James Madison, Bapak Konstitusi Amerika Serikat, Republik adalah bentuk pemerintahan demokrasi tidak langsung, sedangkan Demokrasi adalah bentuk pemerintahan Demokrasi tidak langsung. (Lihat *Federalist Papers No. 10*). Di Amerika Serikat, *Form of Government* mencakup dua hal, yakni: *Unitary* atau *Federal* dan *Type of Government* yang mencakup *Monarchy* dan *Republic*. Lihat Peaslee, *Constitution of Nation*, III, 1950: 550-553. Di Belanda, istilah *Staatsvorm*, *Bestuursvorm* dan *Regeringsvorm* sering tidak dibedakan, republik sering disebut sebagai bentuk *staatsvorm*, *bestuursvorm* maupun *regeringsvorm* (*Landen kun je onderscheiden naar staatsvorm. Hoewel het word 'staatsvorm' ook wel gebruikt voor 'regeringsvorm'*). Lihat juga J.H.A. Logemann, *Tentang Teori Hukum Tata Negara Positif*, 1975:112-114

*Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”<sup>7</sup>*

Di sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK), pembahasan mengenai bentuk negara menimbulkan perdebatan hangat mengenai istilah dan substansi. Ki Bagus Hadikusumo menyatakan bahwa istilah republik dan monarki itu ada setannya, artinya bisa menimbulkan perdebatan yang dapat memecah belah persatuan. Sebaiknya dikemukakan saja apa substansi bentuk negara, tidak perlu memakai istilah republik. Pendapat Ki Bagus tidak diterima dan pemilihan bentuk negara tetap memakai istilah kerajaan atau republik.<sup>8</sup> Para pendiri negara kita menganut paham demokrasi tidak langsung untuk tingkat pusat, provinsi, kabupaten dan kotapraja; dan untuk desa/marga/geumpung kita menganut demokrasi langsung.

### “Recall” di Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa partai berhak *me-recall* anggotanya dari DPR. Keputusan Mahkamah Konstitusi itu berlawanan dengan teori representasi yang dianut oleh pendiri negara dan telah menjadi konvensi karena telah berlaku selama hampir 60 tahun. Keputusan Mahkamah

---

<sup>7</sup> Para pendiri negara kita juga memakai istilah bentuk negara (*form of government*) yang mencakup bentuk negara dan bentuk pemerintahan (*type of government*). Djokosutono memakai istilah yang agak berbeda. *Staatvorm* ialah Republik (atau Monarki), *Regeringsvorm* ialah *parlementaire stelsel* atau *presidentiele stelsel*; *Staatstype* ialah *Polizei Staat*, *Nachtwachter Staat* atau *Wohlfahrt Staat*, sedangkan *Staatsbouw* ialah negara kesatuan atau federasi. Lihat Prof. Mr. Djokosoetono, *Hukum Tata Negara*, 2006:46-69.

<sup>8</sup> Pada sidang BPUPK banyak anggota yang tidak memahami penjabaran substansi dari republik. Yang dipahami hanyalah yang paling pokok, bahwa di negara yang berbentuk republik, kepala negaranya tidak turun temurun dan harus dipilih. K.H. Sanusi memakai istilah *Imamat* dan K.H. A.Halim memakai istilah *Jumhuriyah*. Di BPUPK dan PPKI, republik diartikan sebagai bentuk negara dan juga bentuk pemerintahan. Di Konstituante, republik hanya diartikan sebagai bentuk pemerintahan, tetapi para anggota Konstituante mengakui tidak memahami arti sesungguhnya dari kata republik, sebab itu mereka menugaskan kepada Panitia Persiapan Konstitusi untuk lebih jauh membahas isi, sifat dan macam republik. (Lihat Dr. J.C.T. Simorangkir, S.H., *Tentang dan Sekitar UUD 1945*, 1987:119).

Konstitusi dilakukan dengan pemungutan suara, lima anggota setuju dan empat anggota tidak setuju. Kiranya perlu dicatat bahwa Prof. Jimly Asshiddiqie dan Prof. Laica Marzuki, pakar konstitusi yang mempunyai dasar teori konstitusi yang kuat, menyatakan *dissenting opinion*-nya. *Dissenting opinion* para pakar itu sudah pasti didasarkan pada norma yang dianut secara universal, yakni bahwa anggota parlemen tidak bisa dihukum karena ucapannya di sidang.<sup>9</sup>

Timbul pertanyaan, apakah Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengikat dan final itu dapat diubah? Bagaimana caranya?

Menurut penulis, kita dapat mengubah Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dengan cara seperti yang dilakukan di Amerika Serikat. Sebagaimana diketahui, Supreme Court Amerika Serikat pada tahun 1857 yang menyatakan bahwa budak yang lari, Dred Scott hanyalah "*property*". Putusan itu diubah oleh Amendemen 13 tahun 1865 tentang Penghapusan Perbudakan.

Bila kita melakukan cara tersebut di atas, maka Putusan Mahkamah Konstitusi dapat diubah dengan jalan amendemen UUD kita dengan jalan memasukkan prinsip "Representative sebagai Trustee" seperti yang tercantum di Pasal 72 UUD 1950.

---

<sup>9</sup> Norma itu sudah dianut sejak abad ke-18. Pada tanggal 1 Juni 1945 Bung Karno berpidato tentang Jean Jaures dapat mengkritik habis-habisan seorang menteri tanpa mendapat sanksi.



**Pengantar Redaksi:**

Sejak edisi ini ada penambahan rubrik baru, yaitu Konstitusi Klasik. Materi yang dimuat tentang konstitusi dan sistem ketatanegaraan pada zaman dahulu yang diharapkan dapat memperkaya khazanah pemikiran tentang konstitusi dan ketatanegaraan kontemporer. Rubrik ini diasuh oleh **Dr. Purwadi, M.Hum.**, pakar budaya Jawa dari Fakultas Bahasa dan Seni Universitas Negeri Yogyakarta.

## **SISTEM TATA NEGARA KERAJAAN MAJAPAHIT**

**Abstrak**

*This research aim to describes governance system of Majapahit Kingdom. Intellectuals of Majapahit give a lot of cultural heritage. One of idiomatic expressions from Majapahit Kingdom that fills morality and spirituality is Bhinneka Tunggal Ika. This slogan becomes world view of the Indonesian Country. That mean is unity in diversity referring to the unity of Nusantara as the national and its ethnic diversity. This idiom is taken from the Kitab Sutasoma, created by Sang Pujangga Agung Empu Tantar. Its interpretation are indicated of the perception and imagined by ancient Javanese community in the Kraton Majapahit. The old Javanese literature has full wisdom and traditional education that can be considered as one of the edutainment local genius. Pujangga Empu Prapanca writes Kitab Negara Kertagama that consist about governance, law, art, and society system completely.*

*Key words: governance system, Majapahit, Negara Kertagama.*

**Pendahuluan**

Kerajaan Majapahit sangat berpengaruh di Nusantara. Ketika nusantara dipersatukan kembali dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, gagasan warisan Majapahit tampil dalam konsep kepemimpinan nasional. Ciri kepemimpinan nasional pun

terpengaruh ide-ide kerajaan nasional kedua itu. Dengan demikian, dalam rangka memajukan kebudayaan nasional, kebudayaan Majapahit memberikan sumbangsih yang besar maknanya. Misalnya saja, semboyan negara *Bhinneka Tunggal Ika*, adalah berasal dari kata mutiara yang dirangkai oleh Empu Tantular, seorang pujangga istana Majapahit pada abad ke-13 Masehi.

Pada zaman Majapahit perkembangan kitab-kitab kesusasteraan pesat sekali. Misalnya *Parthayadnya*, *Nitiçastra*, *Nirarthaprakrêta*, *Dharmaçunya*, *Hariçraya*, *Tantu Panggêlaran*, *Calon Arang*, *Tantri Kamandaka*, *Korawaçrama*, *Pararaton*, *Déwaruci*, *Sudamala Kidung Subrata*, *Panji angrèni* dan *Sri Tanjung* (Brandes, 1896). Karya sastra pada zaman Majapahit itu terdiri dari kitab-kitab Jawa Kuno yang tergolong muda dan sebagian lagi berbahasa Jawa Tengah-an. Kitab-kitab ini juga memberi pedoman tentang konsep-konsep yang berkaitan dengan moralitas kenegaraan.

Filsafat kenegaraan yang hingga kini tetap populer adalah motto kebangsaan *bhinneka tunggal ika* yang dikutip dari kitab *Sutasoma* buah karya Empu Tantular. Menurut kajian Toru Aoyama (1991), ahli sastra Jawa Kuno berkebangsaan Jepang dikatakan sebagai berikut, "*Bhinneka tunggal ika*", a national slogan of the Republic of Indonesia, is customarily translated into English as "unity in diversity" referring to "the unity of Indonesia as the national and its ethnic diversity". The phrase is taken from the kakawin *Sutasoma*, composed by the fourteenth century poet mpu Tantular.

Kerajaan Majapahit terletak di lembah sungai Brantas di sebelah tenggara kota Majakerta di daerah Tarik, sebuah kota kecil di persimpangan Kali Mas dan Kali Porong. Pada akhir tahun 1292 tempat itu masih merupakan hutan belantara, penuh dengan pohon-pohon maja seperti kebanyakan tempat-tempat lainnya di lembah sungai Brantas. Berkat kedatangan orang-orang Madura, yang sengaja dikirim ke situ oleh Adipati Wiraraja dari Sumenep, hutan itu berhasil ditebangi untuk dijadikan ladang yang segera dihuni oleh orang-orang Madura dan dinamakan Majapahit (Brandes, 1904).

Tulisan ini bermaksud mengkaji aspek sistem tata pemerintahan, hukum dan sosial kemasyarakatan kerajaan Majapahit.

## Teritorial Keraton Majapahit

Pada permulaan tahun 1293, ketika tentara Tartar di bawah pimpinan Shih-pi, Kau Hsing dan Ike Mesa datang ke situ, kepala desa Majapahit bernama Tuhan Pijaya, yakni Nararya Sanggramawijaya. Setelah Daha runtuh dalam bulan April 1293 berkat serbuan tentara Tartar dengan bantuan Sanggramawijaya, desa Majapahit dijadikan pusat pemerintahan kerajaan baru, yang disebut kerajaan Majapahit (Slamet Mulyono, 1979). Pada waktu itu wilayah kerajaan Majapahit meliputi daerah kerajaan lama Singasari, hanya sebagian saja dari Jawa Timur. Sepeninggal Ranga Lawe pada tahun 1295, atas permintaan Wiraraja sesuai dengan janji Sanggramawijaya, kerajaan Majapahit dibelah dua.

Bagian timur, yang meliputi daerah Lumajang, diserahkan kepada Wiraraja. Demikianlah pada akhir abad ke-13 kerajaan Majapahit itu hanya meliputi daerah Kediri, Singasari, Jenggala (Surabaya) dan pulau Madura. Dengan penumpasan Nambi pada tahun 1316 daerah Lumajang bergabung lagi dengan Majapahit seperti tercatat pada Prasasti Lamongan. Sejak tahun 1331 wilayah Majapahit diperluas berkat integrasi Sadeng, di tepi sungai Badadung dan Keta di pantai utara dekat Panarukan. Pada waktu itu wilayah kerajaan meliputi seluruh Jawa Timur dan pulau Madura. Setelah seluruh Jawa Timur dikuasai penuh. Majapahit mulai menjangkau pulau-pulau di luar Jawa, yang disebut Nusantara. Menurut *Pararaton* politik perluasan wilayah ke Nusantara bertalian dengan program politik Gajah Mada yang diangkat sebagai patih Amangkubumi pada tahun 1334.

Sebagai implementasi program politik itu, pembesaran-pembesaran Majapahit yang tidak menyetujui, disingkirkan oleh Gajah Mada. Namun pelaksanaannya baru berjalan mulai tahun 1343 dengan integrasi Bali, pulau yang paling dekat pada Jawa. Antara tahun 1343 dan 1347 Empu Adityawarman meninggalkan Jawa untuk mendirikan kerajaan Malayapura di Minangkabau, Sumatra, seperti diberitakan dalam Prasasti Sansekerta pada arca Amoghapasa, 1347. Pada Prasasti itu Adityawarman bergelar Tuhan Patih.

Pada tahun 1377 Suwarna Dwipa diserbu oleh tentara Jawa. Tarikh integrasi Suwarna Dwipa di sekitar tahun 1350; keruntuhannya mengakibatkan jatuhnya daerah-daerah

otonomnya di Sumatra dan di Semenanjung Tanah Melayu ke dalam kekuasaan Majapahit. Dua belas daerah otonom Suwarna Dwipa; 1. Pahang; 2. Trengganu; 3. Langkasuka; 4. Kelantar; 5. Woloan; 6. Cerating; 7. Paka; 8. Tembeling; 9. Grahi 10. Palembang 11. Muara Kampe; 12. Lamuri. Hampir semua daerah itu disebut dalam daftar daerah-daerah otonom Majapahit. Daftar itu juga menyebut nama-nama daerah otonom lainnya. Rupanya Palembang dijadikan batu loncatan bagi tentara Majapahit untuk menundukkan daerah-daerah lainnya di sebelah barat pulau Jawa.

Di daerah-daerah ini tidak dijumpai prasasti sebagai bukti adanya kekuasaan Majapahit. Hikayat-hikayat daerah, yang ditulis kemudian, menjelaskan adanya hubungan antara berbagai daerah dengan Majapahit dalam bentuk sejarah, tidak sebagai catatan sejarah khusus. Sejarah-sejarah itu menunjukkan sekadar kekaguman terhadap keagungan Majapahit. Tentang kejayaan serbuah Tumasik oleh tentara Majapahit berkat belot seorang pegawai kerajaan, yang bernama Rajuna Tapa (Prijana, 1938). Memang setelah peperangan Rajuna Tapa dan terkena umpat sebagai balasan pengkhianatannya, berubah menjadi batu di sungai Singapura, rumahnya roboh, dan beras simpanannya menjadi tanah. Sejarah itu mengingatkan serbuan Tumasik oleh tentara Majapahit di sekitar tahun 1350, karena Tumasik termasuk salah satu pulau yang harus ditundukkan dalam program politik Gajah Mada, dan tercatat dalam daftar daerah otonom Majapahit. Negara Islam Samudra di Sumatra Utara juga tercatat sebagai daerah otonom Majapahit.

Pulau-pulau di sebelah timur Jawa pertama-tama di sebut pulau Bali, yang ditundukkan pada tahun 1343 berikut pulau Lombok atau Gurun yang dihuni oleh suku Sasak. Kedua pulau ini hingga sekarang menunjukkan adanya pengaruh kuat dari Majapahit, sehingga penguasaan Majapahit atas Bali dan Lombok tidak diragukan. Kota Dampo yang terletak di pulau Sumbawa menurut *Negara Kertagama* dan *Pararaton* ditundukkan oleh tentara Majapahit di bawah pimpinan Empu Nata pada tahun 1357 (Bratadiningrat, 1990). Penemuan Prasasti Jawa dari abad empat belas di pulau Sumbawa memperkuat pemberitaan *Negara Kertagama* dan *Pararaton* di atas, sehingga penguasaan Jawa atas pulau Sumbawa tak dapat lagi disangsikan. Prasasti itu adalah

satu-satunya yang pernah dijumpai di kepulauan di luar Jawa. Rupanya Dampo dijadikan batu loncatan bagi Majapahit untuk menguasai pulau-pulau kecil lainnya di sebelah timur sampai Wanin di pantai barat Irian.

Berbeda dengan di Sumatra dan Kalimantan di daerah sebelah timur Jawa, kecuali di Bali dan Lombok, tidak ada hikayat-hikayat daerah, oleh karena itu juga tidak ada sejarah tertulis tentang hubungan Majapahit dengan daerah-daerah tersebut. Daerah-daerah di luar Jawa yang dikuasai Majapahit pada pertengahan abad empat belas, yaitu di Sumatra: Jambi, Palembang, Darmasraya, Kandis, Kahwas, Siak, Rokan, Mandailing, Panai, Kampe, Haru, Temiang, Parlak, Samudra, Lamuri, Barus, Batan, Lampung.

Di Kalimantan: Kapuas, Katingan, Sampit, Kota Lingga, Kota Waringin, Sambas, Lawai, Kandangan, Singkawang, Tirem, Landa, Sedu, Barune, Sukadana, Seludung, Solot, Pasir, Barito, Sawaku, Tabalung, Tanjung Kutei, Malano. Di Semenanjung Tanah Melayu: Pahang, Langkasuka, Kelantan, Saiwang, Nagor, Paka, Muar, Dungun, Tumasik, Kelang, Kedah, Jerai. Sebelah timur Jawa: Bali, Badahulu, Lo Gajah, Gurun, Sukun, Taliwang, Dampo, Sapi, Gunung Api, Seram, Hutan Kadali, Sasak, Bantayan, Luwuk, Makasar, Buton, Banggawi, Kunir, Galian, Salayar, Sumba, Saparua, Solor, Bima, Banda, Ambon atau Maluku, Wanin, Seran, Timor.

## **Desentralisasi Pemerintahan**

Pengertian daerah otonom pada abad empat belas berbeda dengan pengertian koloni dalam zaman modern. Persembahan pajak yang tidak banyak nilainya, oleh daerah tertentu kepada Majapahit sudah dapat dianggap sebagai bukti pengakuan kekuasaan Majapahit atas daerah yang bersangkutan dan karenanya daerah itu dianggap sebagai daerah otonom.

Ditinjau dari sudut politik timbulnya Majapahit sebagai kekuasaan besar di Asia Tenggara yang sanggup menghimpun berbagai daerah dan kepulauan di bawah lindungan satu negara, merupakan peristiwa sejarah yang belum pernah terjadi (Darusuprta. 1984). Penyatuan Jawa dan Nusantara di bawah kekuasaan Majapahit menyebabkan timbulnya kuasa besar yang ditakuti oleh negara-negara tetangga di daratan Asia.



Pertumbuhan itu membawa banyak akibat, di antaranya hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Bertambah luas wilayahnya, bertambah sukar memerintahnya dan bertambah besar jumlah alat pemerintahannya (Slamet Mulyono, 1979). Di Jawa ada sebelas daerah otonom, masing-masing diperintah oleh raja dan lima daerah atau propinsi yang disebut mancanegara, masing-masing diperintah juru pangalasan atau adipati, yakni:

1. Daha, diperintah oleh Bre Daha alias Dyah Wiyat Sri Rajadewi;
2. Wengker, diperintah oleh raja Wijayarajasa;
3. Matahun, diperintah oleh raja Rajasa Wardana;
4. Lasem, diperintah oleh Bre Lasem;
5. Pajang, diperintah oleh Bre Pajang;
6. Paguhan. diperintah oleh raja Singa Wardana;
7. Kahuripan, diperintah oleh Tribuwana Tunggadewi;
8. Singasari, diperintah oleh raja Kerta Wardana;
9. Mataram, diperintah oleh Bre Mataram alias Wikrama Wardana;
10. Wirabumi, diperintah oleh Bre Wirabumi;
11. Pawanuhan, diperintah oleh putri Surawardani.

Semua pemegang kuasa di daerah otonom adalah keluarga raja Majapahit. Lima provinsi yang disebut mancanagara disebut menurut kiblat, yakni utara, timur, selatan barat dan pusat, masing-masing diperintah oleh juru pangalasan yang bergelar rakryan. Baik daerah otonom maupun daerah mengambil pola pemerintahan pusat. Raja dan juru pangalasan adalah pembesar yang bertanggung jawab namun pemerintahannya dikuasakan kepada patih sama dengan pemerintahan pusat, di mana raja Majapahit adalah orang yang bertanggung jawab, tetapi pemerintahannya ada di tangan patih amangkubumi atau patih seluruh negara. Itulah sebabnya para patih jika datang ke Majapahit mengunjungi gedung kepatihan amangkubumi yang dipimpin oleh Gajah Mada. Administrasi pemerintahan Majapahit dikuasakan kepada lima pembesar yang disebut sang panca ri Wilwatikta yakni, patih seluruh negara, demung, kanuruhan, rangga dan tumenggung. Mereka itulah yang banyak dikunjungi oleh para pembesar daerah otonom dan daerah untuk urusan

pemerintahan. Apa yang direncanakan di pusat, dilaksanakan di daerah oleh para pembesar tersebut. Dari patih perintah turun ke wedana, semacam pembesar distrik; dari wedana turun ke akuwu, pembesar sekelompok desa, semacam lurah zaman sekarang; dari akuwu turun ke buyut, pembesar desa dari buyut turun kepada penghuni desa (Meinsma, 1903).

Tingkat organisasi pemerintahan di Majapahit dari pucuk pimpinan negara sampai rakyat di pedesaan. Di samping mengumpulkan pajak mereka membuat laporan tentang keadaan tempat-tempat yang mereka kunjungi. Dengan jalan demikian pemerintah pusat mengetahui seluk-beluk keadaan daerah. Dapat dipastikan bahwa Empu Prapanca sebagai darmadyaksa kasogatan memanfaatkan laporan para pendeta yang pernah berkunjung ke daerah-daerah.

Administrasi pemerintahan Majapahit  
dikuasakan kepada lima pembesar yang disebut  
*sang panca ri Wilwatikta ...*

### **Diplomasi Politik**

Nama beberapa negara yang memang mempunyai hubungan persahabatan dengan Majapahit seperti Syangka, Ayudaputra, Darmaanagari, Marutama, Rajaputra, Campa, Kamboja dan Yawana (Slamet Mulyono, 1979). Daftar nama itu hampir serupa dengan nama-nama yang disebut tentang tamu-tamu asing yang sering berkunjung ke Majapahit, terutama para pedagang dan para pendeta. Banyak di antara para pendeta asing yang menetap di Majapahit berkat pelayanan yang baik. Mereka itu adalah penyebar kebudayaan India. Berkat usahanya hinduisme di Majapahit bertambah kuat.

Hubungan persahabatan itu didasari atas kunjungan para pedagang dan pendeta bukan karena perwakilan asing timbal balik di negara-negara yang bersangkutan seperti sekarang. Tali persahabatan itu dimaksudkan sebagai usaha untuk menghindarkan serbuan tentara asing ke daerah otonom Majapahit di seberang lautan, terutama di Semenanjung Tanah Melayu karena negara-negara tetangga itu kebanyakan berbatasan atau berdekatan dengan daerah bawahan tersebut. Lagipula sebagian besar negara

itu menganut agama Hindu/Budha seperti Majapahit.

Hubungan Sri Langka dengan Majapahit telah dimulai sejak pemerintahan Jayanagara, karena dalam Prasasti Sidateka, 1323, raja Jayanagara menggunakan nama abiseka Sri Sundarapandya Adiswara, sedangkan unsur Pandya mengingatkan dinasti Pandya di Sri Langka. Nama Sri Langka sudah dikenal sejak abad tigabelas sebagai daerah otonom Sriwijaya. Persahabatan antara Sri Langka dan Majapahit. Hubungan antara Ayuda dan Majapahit bertarih disekitar tahun 1350, setelah Ramadipati berhasil menyerbu Sukhothai dan menawarkan raja Lu Thai pada tahun 1349 kemudian mendirikan kerajaan Dwarawati.

### **Tata Birokrasi Keraton**

Penjelasan tata negara di sini adalah tata pemerintahan negara Majapahit yang terjadi pada zaman pemerintahan Prabu Hayamwuruk. Karena Nagara Kertagama menjelaskan tata negara, untuk memperoleh gambaran yang agak jelas. Negara mempunyai pertalian erat dengan wilayah yang terbatas. Pada tahun 1292 negara Majapahit hanya merupakan desa di sebelah timur sungai Brantas yang dibangun dengan pembukaan hutan Tarikh oleh Sanggramawijaya. Desa itu diberi nama Majapahit. Semula para penduduknya hanya orang-orang Madura yang dikirim oleh Adipati Wiraraja untuk menebang hutan Tarikh, kemudian bertambah dengan orang-orang Singasari yang bersimpati kepada Nararya Sanggramawijaya. Nararya Sanggramawijaya menjadi kepala desa tersebut pada permulaan tahun 1293 setelah ia meninggalkan Daha.

Demikianlah pada permulaan tahun 1293 Majapahit masih berupa desa kecil, dengan jumlah penduduk yang sangat terbatas, dikepalai oleh Nararya Sanggramawijaya. Itulah pengertian Majapahit pada tahun 1293. Setelah Nararya Sanggramawijaya berhasil mengalahkan raja Jayakatwang dari Kediri dengan perantara tentara Tartar pada akhir bulan Maret dan kemudian mengusir tentara Tartar pada akhir bulan Maret dan kemudian mengusir tentara Tartar pada tanggal 24 April maka ia mengambil-alih kekuatan raja Jayakatwang dan wilayah kerajaan Kediri. Majapahit ditingkatkan menjadi ibukota kerajaan, wilayahnya diperluas dan dan kepalanya diwisuda sebagai raja. Majapahit berubah dari desa menjadi kerajaan dan desa Majapahit

menjadi pusat kerajaan Majapahit. Wilayah Majapahit semakin luas dengan adanya Patih Gajah Mada yang melakukan ekspedisi ke pulau-pulau luar Jawa yang biasa disebut Nusantara. Dengan integrasi berbagai pulau nusantara sesudah tahun 1334 wilayah kerajaan Majapahit bertambah luas meliputi dari pantai barat Irian sampai Langkasuka di Semenanjung Tanah Melayu (Slamet Mulyono, 1979). Seluas itulah wilayah kerajaan Majapahit pada zaman pemerintahan Prabu Hayamwuruk. Pulau-pulau nusantara yang tunduk pada Majapahit menjadi bawahan kerajaan Majapahit.

Raja-raja di pulau Jawa yang mempunyai hubungan dengan Prabu Hayamwuruk dan masing-masing mempunyai kekuatan penuh di negaranya seperti Tri Buwana Tungga Dewi di Kahuripan, Kerta Wardana di Singasari, Wijaya Rajasa di Wengker, Dyah Wyah Rajadewi di Daha, Bre Wirabumi di Wirabumi, Dyah Suwardani di Pawawauhan, Bre Lasem di Lasem, Rajasa Wardana di Matahun, Bre Panjang di Panjang, Singa Wardana di Paguhan. Mereka itu semuanya tunduk kepada Majapahit. Negeranya adalah bawahan Majapahit. Para raja di pulau Jawa masing-masing mempunyai negara dan Wilwatikta tempat mereka bersama menghamba raja (Priyohutomo, 1934).

Orang datang di tanah Tarikh untuk menebangi hutan dan ilalang. Ketika mereka lapar mereka masuk ke dalam hutan untuk mencari buah-buahan, mereka bertemu dengan banyak pohon yang sedang berbuah. Segera buah dipetik lalu dimakan. Namun rasanya pahit sekali. Mereka yang tidak suka *melepehnya* sedangkan yang makan karenanya mabuk. Buah itu adalah buah maja. Daerah hutan Tarikh yang sedang dibuka itu diberi nama Majapahit. Suatu kenyataan bahwa pohon maja banyak tumbuh di daerah sungai Brantas hingga sekarang. Itu sebabnya beberapa tempat di daerah sungai Brantas mengandung nama maja: Majakerta, Majawarna, Majaagung, Majajejer, Majasari, Majarata. Singkatnya nama di atas didasarkan atas nama pohon yang tumbuh di daerah yang bersangkutan. Pembentukan nama yang demikian adalah peristiwa biasa (Ricklefs, 1995).

Dalam *Negara Kartagama* nama Majapahit sering diganti dengan nama Wilwatika, Tiktawilwa atau Tiktasripala. Peristiwa demikian adalah peristiwa biasa dalam rangka kakawin. Nama-nama yang sebenarnya adalah Majapahit. Pada Prasasti

Penanggungan 1296 terdapat persamaan antara susunan pemerintahan Majapahit dan daerah otonom Daha seperti berikut :

Rakryan patih: Empu Tambi  
Rakryan patih Daha: Empu Sora  
Rakryan Demung: Empu Renteng  
Rakryan Demung Daha: Empu Rakat  
Rakryan Kanuruhan: Empu Elam  
Rakryan Kanuruhan Daha: Empu Iwar  
Rakryan Rangga: Empu Sasi  
Rakryan Rangga Daha: Empu Dipa  
Rakryan Tumenggung: Empu Wahana  
Rakryan Tumenggung Daha: Empu Pamor

Patuh daerah otonom dan daerah mempunyai tanggung jawab langsung dalam pemerintahan di daerah. Wilayah daerah dibagi dalam beberapa bagian, masing-masing dipimpin oleh wadana. Satu Kewadanan dibagi dalam beberapa kelompok desa, masing-masing dipimpin oleh akuwu. Tiap pakuwaan terdiri dari beberapa desa masing-masing dipimpin oleh buyut atau ketua desa. Demikianlah pembagian wilayah Majapahit dalam pemerintahan yang dikendalikan dari pusat oleh patih amangkubumi sebagai pembantu utama raja dalam soal pemerintahan.

### **Posisi Kepala Negara**

Kepala negara Majapahit adalah seorang raja yang memperoleh kekuasaan berkat keturunan kecuali raja Kertarajasa Jaya Wardana, raja pertama (Moedjanto, 1994). Di samping memegang pucuk pimpinan dalam pemerintahan, raja Majapahit juga merupakan kepala dalam lingkungan kerabat raja, berkat kedudukannya. Pada umumnya gelar Majapahit ialah baginda maharaja seperti tercatat pada Prasasti Penanggungan baginda maharaja, Sri Yawabwana-parameswara, pada Prasasti Kertarajasa Jaya Wardana tahun 1305 maharaja Naraya Sanggramawijaya; pada prasasti Lamongan baginda maharaja, pada prasasti Sidateka 1323 baginda maharaja rajadiraja parameswara sri Wiralanda-gopala; baginda maharaja Sri Wisnuwardani; pada prasasti Nglawang baginda maharaja (Suyamto, 1992).

Gelar baginda maharaja tidak disebut, misalnya pada prasasti Trowulan 1358 paduka Sri Tiktawilwa Nareswara, Sri Rajasa Nagara. Sebutan maharaja terbukti tidak semata-mata diperuntukkan bagi raja Majapahit saja (Slamet Mulyono, 1979). Raja-raja daerah otonom terbukti juga menggunakan gelar maharaja seperti tercatat pada Prasasti: Sri Barata Kerta Wardana maharaja, Batara Sri Wijayarajasa maharaja. Raja wanita juga menggunakan gelar maharaja bukan maharani seperti terbukti dari Prasasti di atas. Tribuwana Tungga Dewi Jaya Wisnu Wardani bergelar maharaja. Pada Prasasti tercatat baginda maharaja Sri Wisnuwardani. Dalam sejarah Majapahit kedudukan raja tidak semata-mata di peruntukkan bagi pria. Seorang wanita juga dapat menjadi raja seperti terbukti dalam prasasti tersebut di atas. Tri Buwana Tungga Dewi adalah raja wanita (*rani*) pertama di Majapahit yang memerintah dari tahun 1328 sampai dengan 1351.

Raja wanita yang kedua ialah Khusumawardani yang disebut prabu stri dalam pararaton; memerintah dari tahun 1427 sampai dengan 1429 menggantikan suaminya Wikrama-Wardana. Berdasarkan adat keturunan Kusuma Wardani adalah ahli waris tahta kerajaan Majapahit karena beliau adalah putri Prabu Hayamwuruk Sri Rajasa Nagara, lahir dari permaisuri Indudewi. Bre Wharabumi juga putra Sri Rajasa Nagara, lahir dari selir, tidak pernah menjadi raja Majapahit. Setelah raja Sri Rajasa Nagara mangkat pada tahun 1389 kemudian yang menjadi raja Majapahit adalah suami putri Kusuma Wardani bernama Wikrama Wardana putra Bre Pajang seorang kemanakan Hayamwuruk.

Wikrama Wardana mengambil alih hak atas tahta dari tangan putri mahkota Khusumawardani. Penyerahan hak atas tahta oleh putri Kusumawardani kepada Wikrama antara Kusuma Wardani dan Bre Wirabumi. Peperangan antara Wikrama Wardana dan Bre Wirabumi meletus pada tahun 1406. Raja yang ketiga adalah Dewi Suhita, putri Wikrama Wardana dalam pernikahannya dengan Kusuma Wardani; memerintah dari tahun 1492 sampai dengan 1447 (Pigeaud, 1924). Penobatan Tribuwana Tungga Dewi sebagai raja Majapahit berlangsung sepeninggalan raja Jayanagara pada tahun 1328. Beliau adalah salah seorang di antara dua wanita ahli waris tahta kerajaan

Majapahit. Kedua-duanya lahir dari Sri Rajapatni bukan dari permaisuri Tribuana, sedangkan Jayanagara adalah putra raja Kertarajasa lahir dari putri Indreswari alias Dyah Dara Petak. Berdasarkan Prasasti kertajasa tahun 1305, Jayanagara putra permaisuri Tribuwana.

Sebelum mengambil keputusan mengenai perkara yang penting Ingkang Sinuwun mengadakan musyawarah dengan para kerabat.

### **Dewan Penasehat Raja**

Tanggung jawab negara sepenuhnya ada di tangan raja. Dalam melaksanakan pemerintahan raja dibantu oleh berbagai pejabat berbagai bidang yang diangkat oleh Ingkang Sinuwun Prabu. Dalam menetapkan kebijaksanaan pemerintah dan mengambil keputusan yang penting seperti misalnya pengangkatan patih amangkubumi atau pejabat penting lainnya raja dibantu oleh para kerabat karena urusan negara dalam kerajaan adalah urusan kerabat raja. Sebelum mengambil keputusan mengenai perkara yang penting Ingkang Sinuwun mengadakan musyawarah dengan para kerabat. Mengenai pengangkatan calon pengganti Patih Gajah Mada pada tahun 1364. Yang hadir pada musyawarah tahun 1364 ialah Ingkang Sinuwun sebagai kepala negara dan kepala kerabat, Tri Buwana Tungga Dewi dan Sri Kerta Wardana, Dyah Wiyah Rajadewi dan Sri Wijayarajasa, Bre Lasem dan Sri Rajasa Wardana, Bre Pajang dan Sri Singa Wardana.

Kerabat raja itu dapat di sebut Dewan Pertimbangan Agung pemerintah Majapahit. Pada tahun 1364 terdiri dari sembilan orang, termasuk Ingkang Sinuwun. Jumlah keanggotaannya bergantung kepada jumlah anggota kerabat yang ada. Rupanya dewan pertimbangan agung itu bersidang setiap kali Ingkang Prabu akan mengambil keputusan mengenai perkara penting yang menghendaki kebulatan pendapat dari para kerabat. Namun tidak semua keputusan musyawarah Dewan Pertimbangan Agung itu sampai kepada kita. Prasasti Singasari 1351.

Prasasti tersebut menguraikan tentang pembangunan candi pasareyan Empu Prapancasara yang dibuat oleh Tri Buwana Tungga Dewi Jaya Wisnu Wardani sebagai kepala negra dan kepala kerabat (Poerbatjaraka, 1964). Jumlah kerabat raja yang disebut dalam prasasti di atas hanya lima orang yakni, Tri Buwana Tungga Dewi Jaya Wisnu Wardani, Sri Kerta Wardana, Dyah Wiyah Rajadewi, Sri Wijayarajasa dan Prabu Hayamwuruk Sri Rajasa Nagara yang telah diangkat sebagai raja muda di kahuripan. Prasasti itu telah menyebut nama Empu Mada sebagai patih Majapahit. Jadi Prasasti itu harus dikeluarkan sesudah tahun 1334. Pada waktu itu Prabu Hayamwuruk masih kanak-kanak.

Tahun 1351, pembangunan candi Singasari untuk memperingati maha brahmana dan bekas patih Singasari yang gugur bersama-sama dengan Prabu Kerta Negara. Keputusan membangun candi Singasari diambil oleh tujuh kerabat raja yang dikepalai oleh Tri Buwana Tungga Dewi Jaya Wisnu Wardani. Pengemban keputusan ialah patih amangkubumi Empu Mada. Pelaksanaannya diserahkan kepada patih Jirnodara. Pada Prasasti itu disebutkan dengan jelas bahwa Empu Mada, patih Majapahit *saksat pranala kta de batara sapta prabu*: perintah tujuh prabu.

Dua orang kerabat raja itu adalah dua orang adinda wanita Prabu Hayamwuruk, yang disebut dalam Nagara Kertagama, yakni Bre Lasem dan Bre Pajang. Kedua-duanya belum lagi kawin (Slamet Mulyono, 1979). Demikianlah jumlah anggota kerabat raja dalam Dewan Pertimbangan Agung pada taun 1351 adalah tujuh orang yaitu, Tri Buwana Tungga Dewi, Sri Kerta Wardana, Dyah Wiyah Rajadewi, Sri Wijayarajasa, Prabu Hayamwuruk, Sri Rajasa Nagara, Bre Lasem dan Bre Pajang. Setelah Bre Lasem kawin dengan raja Matahu Sri Rajasa Wardana, dan Bre Pajang kawin dengan Sri Singa Wardana dari paguhan, jumlahnya menjadi sembilan.

### **Hierarki Jabatan dan Pangkat**

Pada zaman Majapahit para pegawai pemerintahan disebut *tanda*, masing-masing diberi sebutan atau gelar sesuai dengan jabatan yang dipangkunya. Dalam pembahasan soal kepegawaian dan gelar sebutannya kita harus membatasi diri



sampai zaman Majapahit saja karena pangkat dan gelar sebutan itu berubah dari zaman Mataram dan Majapahit, misalnya gelar rakai atau rake, berbeda maknanya. Demikian pula jabatan mangkubumi pada zaman Majapahit berbeda maknanya dengan mangkubumi pada zaman Surakarta dan Yogyakarta. Ditinjau dari gelar sebutannya seperti yang terdapat pada berbagai Prasasti, para *tanda* Majapahit dapat di bagi atas tiga golongan yaitu:

1. Golongan rakryan.
2. Golongan arya.
3. Golongan dang acarya.

Golongan rakryan. Beberapa Prasasti, di antaranya Prasasti Surabaya menggunakan gelar reka yang maknanya sama tepat dengan rakrira. Jumlah jabatan yang disertai gelar rakrira terbatas sekali. Pada *tanda* yang berhak menggunakan rakrira atau reka seperti berikut, Mahamantri Kartini. Tiga saja jumlahnya yakni, mahamantri Hino, mahamantri Sirikan, dan mahamantri Halu. Misalnya pada Prasasti Kudadu: rakryan mantri Hino, Dyah Pamasi; rakryan mantri Sirikan, Dyah Palisir; rakryan mantri Halu, Dyah Singlar.

Pasanggahan. Jabatan ini dapat disamakan dengan hulubalang. Pada zaman Majapahit hanya ada dua jabatan pasanggahan yakni, pranaraja dan narapati. Misalnya pada Prasasti kudadu, 1294: mapasanggahan sang pranaraja, rakryan mantri Empu Sina. Pada zaman awal Majapahit ada empat orang pasanggahan yakni dua orang tersebut di atas ditambah rakryan mantri dwipantara sang Arya Adikara dan pasanggahan sang arya Wiraraja. Sang panca Wilwatikta yakni lima orang pembesar yang diserahi urusan pemerintahan Majapahit. Mereka itu ialah patih seluruh negara atau patih Majapahit, demung, kanuruhan, ranga, dan tumenggung. Misalnya Prasasti Penanggungan menyebutkan: rakria apatih: Empu Tambi; rakria demung: Empu Renteng; rakria kanuruhan: Empu Elam; rakria ranga: Empu Sasi; rakria tumenggung: Empu Wahana.

Juru pengalasan yakni pembesar daerah mancanegara. Prasasti penanggungan menyebut raja Majapahit sebagai rakryan juru Kertarajasa Jaya Wardana atau rakryan mantri

Sanggramawijaya Kertarajasa Jaya Wardana. Prasasti Bendasari menyebut reka juru pengalasan Empu Petul. Para patih negara-nesara bawahan. Misalnya pada Prasasti Sidateka 1323: rakryan patih Kapulungan: Empu Dedes; rakryan patih Matahun: Empu Tanu. Prasasti penanggungan, 1296, menyebut sang panca ri Daha dengan gelar sebutan rakria karena Daha dianggap sejajar dengan Majapahit.

Golongan Arya. Pada tanda aya mempunyai kedudukan lebih rendah dari pada golongan rakryan dan disebut dalam prasasti-prasasti sesudah sang panca wilwatikta. Ada berbagai jabatan yang disertai gelar sebutan aya. Tentang hal ini sebutan Prasasti Sidateka memberikan gambaran yang agak lengkap, misalnya:

1. Sang aya patipati: Empu Kapat
2. Sang aya wangsaprana: Empu Menur
3. Sang aya jayapati: Empu Pamor
4. Sang aya rajaparakrama: Panji Elam
5. Sang aya suradiraja: Empu Kapasa
6. Sang aya rajadikara: Empu Tanga
7. Sang aya dewaraja: Empu Aditya
8. Sang aya diraraja: Empu Narayana

Karena jasa-jasanya seorang aya dapat dinaikkan menjadi wredramantri atau mantri sepuh. Baik sang aya dewaraja Empu Aditya maupun sang aya diraraja Empu Narayana mempunyai kedudukan wredramantri dalam Prasasti Surabaya. Golongan dang acarya. Sebutan ini diperuntukkan khusus bagi para pendeta Siwa dan Buda yang diangkat sebagai darmadyaksa: hakim tinggi, atau upapati: pembantu darmayaksa alias hakim (Zoetmulder, 1985). Jumlah darmayaksa ialah dua yakni darmayaksa dalam ke Siwa-an dan darmayaksa dalam ke Budha-an. Jumlah upapati semua hanya lima, semua dalam ke Siwa-an, kemudian ditambah dua upapati kebudaan di Kandanganm Tuha dan Kandanga Rare sehingga jumlahnya menjadi tujuh dalam pemerintahan Prabu Hayamwuruk Sri Rajasa Nagara.

1. Darmayaksa Kasaiwan: Dang Acarya Darmaraja
2. Darmayaksa Kasogatan: Dang Acarya Nadendra
3. Pamegat Tirwan: Dang Acarya Siwanata
4. Pamegat Manghuri: Dang acarya Agreswara

5. Pamegat Kandamuhi: Dang acarya jayasmana
6. Pamegat Pamwatan: Dang acarya Widyana
7. Pamegat Jambil: Dang acarya Siswadipa
8. Pamegat Kandangan Tahu: Dang acarya Srigna
9. Pamegat Kandangan Rare: Dang acarya Matajnyana

Pembesar-pembesar pengadilan ini biasanya disebut sesudah para arya. Contoh susunan pengadilan di atas disebutkan dalam Prasasti Trowulan, 1358, yang menyebut dua orang darmadyaksa dan tujuh orang upapati.

### **Kesimpulan**

Kitab *Hukum Negara Kertagama* adalah karya Empu Prapanca pada zaman Keraton Majapahit. Dari segi maknanya, *Negara Kertagama* berarti kisah pembangunan negara. Isinya menguraikan keagungan Prabu Hayam Wuruk khususnya dan keagungan negara Majapahit pada umumnya. Selain itu juga menguraikan kebesaran raja-raja leluhurnya. Oleh karena kerajaan Majapahit dianggap sebagai lanjutan kerajaan Singasari (1222-1292), maka kitab ini juga meliputi sejarah raja-raja Singasari dari pendirinya Raja Rajasa sampai Sinuwun Prabu Kerta Negara, raja terakhir Singasari yang mangkat pada tahun 1292. Atas dasar itu judul *Negara Kertagama* jauh lebih berkesan dari pada judul *Desa Warnana* artinya: uraian tentang desa-desa, yang disarankan oleh Sang Pujangga Besar.

Empu Prapanca adalah putra seorang Darmadyaksa Kasogatan yang diangkat oleh Sri Rajasa Nagara sebagai pengganti ayahnya. Nama aslinya terdiri dari lima aksara: *pancaksara*. Tentang alasan penyamarannya diuraikan dalam karya sang pujangga Lambang, 1366. Karya Lambang dimulai sebelum pengubahan *Negara Kertagama*, namun baru siap sesudahnya. Dikatakan bahwa sang pujangga sengaja mengambil nama samaran dan diam di suatu desa sunyi-sepi, karena takut kalau-kalau diketahui namanya yang benar. Beliau akan tetap tinggal di sana sampai akhir hidupnya.

Kita sungguh berterima kasih kepada Sang Pujangga, sehingga pada akhir abad ke-21 ini, kita masih bisa memahami Tata Pemerintahan dan Peradilan yang pernah berlaku di nusantara. Bagi para penyelenggara pemerintahan, baik yang

duduk di lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif serta masyarakat umum di negeri ini, bisa menjadikan *Kitab Negara Kertagama* sebagai bahan referensi yang penting.

### Daftar Pustaka

- Brandes, 1896. *Pararaton at het Boek der Koningen van Tumapel en van Majapahit*.
- \_\_\_\_\_. 1904. *Negara Kertagama*. Lofdicat van Prapantja op Koning Radjasanagara Hayam Woeroek van Majapahit.
- Bratadiningrat, 1990. *Asalsilah Warna Warni*, Surakarta.
- Darusuprpta. 1984. *Babad Blambangan Pembahasan, Suntingan Naskah*, Yogyakarta: Disertasi UGM.
- Meinsma. 1903. *Serat Babad Tanah Jawi, Wiwit Saking Nabi Adam Dumugi ing Tahun 1647*. S'Gravenhage
- Moedjanto, 1994. *Konsep Kekuasaan Jawa, Penerapannya oleh Raja-raja Mataram*. Yogyakarta: Kanisius.
- Pigeaud, 1924. *De Tantu Panggelaran Uitgegeven, Vertaald en Toegelicht*. Disertasi Leiden.
- Poerbatjaraka, 1964. *Kapustakan Jawi*, Jakarta : Djambatan.
- Prijana, 1938. *Sri Tanjung, een dud Javaansch Verhaal*. Disertasi Leiden.
- Priyohutomo, 1934. *Nawaruci*. Groningen: JB. Wolters Uitgevers Maatschapij.
- Ricklefs, 1995. *Sejarah Indonesia Modern*. Terjemahan Dharmono Hardjowidjono. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Slamet Mulyono, 1979. *Negara Kertagama dan Tafsir Sejarahnya*. Jakarta: Bhatara.
- Suyamto, 1992. *Refleksi Budaya Jawa dalam Pemerintahan dan Pembangunan*. Semarang: Dahana Prize.
- Toru Aoyama, 1991, *Kitab Sutasoma*. Canberra : Australisan National University.
- Zoetmulder, 1985. *Kalangwan: Sastra Jawa Kuna Selayang Pandang*. Jakarta: Djambatan.



**Pengantar Redaksi:**

Motivasi kehadiran rubrik ini tidak lain adalah untuk memberikan pengetahuan dan informasi perihal para tokoh pemikir dan tokoh praktisi hukum, konstitusi maupun ketatanegaraan, yang ada dan dikenal melalui pemikiran dan perjuangannya. Diasuh oleh **Muchamad Ali Safaat** (redaktur *Jurnal Konstitusi*).



**D**i penghujung kekuasaan Orde Baru, salah satu perdebatan yang muncul di kalangan akademisi adalah pandangan negara integralistik yang dominan sebagai kerangka pikir dalam penafsiran dan pelaksanaan UUD 1945 sehingga melahirkan rezim yang otoritarian. Perdebatan tersebut mengemuka setelah adanya karya Marsillam Simanjutak yang menelusuri akar teoritis dan filosofis dari konsep integralistik dalam UUD 1945.

Salah satu sumber utama yang digunakan untuk meniti penelusuran tersebut adalah pemikiran-pemikiran Soepomo dalam proses pembahasan dan penyusunan UUD 1945 oleh BPUPK. Penelusuran tersebut berujung pada penemuan bahwa pandangan integralistik dalam UUD 1945 berakar dari pemikiran organis-totaliter berdasarkan pemikiran Hegel dan Spinoza yang memang banyak dikutip oleh Soepomo sebagai argumentasi mempertahankan dan menjelaskan pandangannya tentang dasar-dasar bernegara. Menurut pandangan Jimly Asshiddiqie yang dituangkan dalam buku *Gagasan Kedaulatan Rakyat di*

*Indonesia*, pemikiran dan pandangan Soepomo tersebut mewakili pandangan demokrasi yang menekankan kolektivisme bersama dengan Soepomo. Sedangkan pandangan demokrasi yang cenderung individualisme diwakili oleh sosok Moh. Yamin dan Moh. Hatta.

Perdebatan tersebut memunculkan berbagai versi pandangan terhadap sosok Soepomo. Ada yang menilai negatif sosok Soepomo sebagai penyusun UUD 1945 yang cenderung melahirkan kekuasaan otoriter. Terdapat pandangan yang membela pemikiran Soepomo dan menyatakan bahwa negara integralistik adalah konsep negara yang sesuai dengan jati diri bangsa.

Di sisi lain, juga terdapat pandangan yang lebih jernih. Pemikiran integralistik Soepomo harus diletakkan dalam konteks ruang dan waktu pada saat pemikiran tersebut dikemukakan. Pada awal kemerdekaan, sikap anti penjajahan sangat kuat sehingga hampir semua hal yang berasal dari negara-negara penjajah akan ditolak. Termasuk sistem demokrasi liberal juga mendapat resistensi dan terdapat keinginan kuat untuk mengembangkan sistem demokrasi tersendiri berdasarkan akar budaya timur, yaitu kolektivisme yang mendapatkan legitimasi teoritis dan filosofis dalam pemikiran Hegel dan Spinoza.

Dengan bergulirnya waktu dan berkembangnya kondisi masyarakat dan lingkungan internasional, pemikiran Soepomo pun mengalami perubahan. Perubahan tersebut sudah dapat dilihat dari materi Penjelasan tentang UUD 1945 yang dibuat oleh Soepomo. Penjelasan UUD 1945 tersebut memberikan prinsip-prinsip dasar organisasi negara yang lebih rinci dan demokratis. Tidak banyak kalangan yang mengetahui bahwa Penjelasan UUD 1945 yang pada masa lalu menjadi satu kesatuan dengan Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 tidak dibuat oleh BPUPK ataupun PPKI, melainkan dibuat oleh Soepomo. Penjelasan tersebut kemudian diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Perubahan pemikiran Soepomo juga dapat dilihat dari Konstitusi RIS yang sangat maju dalam pengaturan demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia secara rinci. Soepomo berperan besar dalam pembuatan Konstitusi RIS ini dan kemudian menjabat sebagai menteri kehakiman.

Prof. Dr. Mr. Soepomo lahir di Sukoharjo, Jawa Tengah, 22 Januari 1903. Beliau berasal dari keluarga aristokrat Jawa. Kakek Soepomo dari pihak ayah pada waktu pemerintahan kolonial adalah Bupati Anom Sukoharjo (Raden Tumenggung Reksowardono), sedangkan dari pihak ibu ketika itu adalah Bupati Nayaka Sragen (Raden Tumenggung Wirjodiprodjo).

Sebagai keluarga priyayi, Soepomo mendapatkan pendidikan untuk orang-orang Eropa mulai tingkat dasar. Soepomo mengenyam pendidikan di ELS (*Europeesche Lagere School*) di Boyolali pada tahun 1917, kemudian MULO (*Meer Uitgebreid Lagere Onderwijs*) di Solo pada tahun 1920, dan menyelesaikan pendidikan tingginya di *Bataviasche Rechtshoogeschool* di Batavia pada tahun 1923. Ia kemudian menjadi pegawai negeri yang diperbantukan pada Ketua Pengadilan Negeri Sragen.

Pada tahun 1924 Soepomo melanjutkan pendidikan ke *Rijksuniversiteit* Leiden di Belanda. Pendidikan ini dilakukan di bawah bimbingan salah satu profesor hukum adat Indonesia dari Belanda, yaitu Cornelis van Vollenhoven. Soepomo memperoleh gelar doktor pada tahun 1927 dengan disertasi berjudul *Reorganisatie van het Agrarisch Stelsel in het Gewest Soerakarta* (Reorganisasi Sistem Agraria di Wilayah Surakarta). Disertasi ini mengupas sistem agraria tradisional di Surakarta dan hukum-hukum kolonial yang berkaitan dengan pertanahan di wilayah Surakarta. Soepomo meninggal di Jakarta pada 12 September 1958 karena serangan jantung.

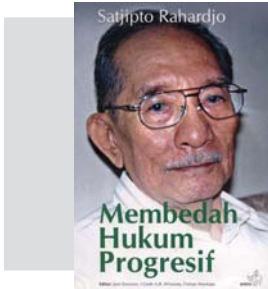
\* \* \*

Sebagai ahli hukum generasi pertama yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, Prof. Dr. Soepomo adalah salah seorang arsitek UUD 1945 dan pembentukan sistem hukum nasional hingga akhir hayatnya. Peran Soepomo dimulai pada saat menjadi anggota BPUPK. Soepomo merupakan salah satu anggota BPUPK yang menyampaikan pandangan tentang dasar negara pada sidang 29 Mei 1945 yang mengusulkan pula lima asas yaitu: (1) persatuan; (2) mufakat dan demokrasi; (3) keadilan sosial; (4) kekeluargaan; (5) musyawarah. Setelah rumusan dasar negara berhasil disusun oleh panitia sembilan dan menghasilkan Piagam Jakarta pada tanggal 22 Juni 1945, Soepomo kemudian menjadi ketua merangkap anggota panitia kecil dari perancang UUD yang bertugas menyempurnakan dan menyusun kembali naskah UUD

yang telah disepakati. Selain panitia kecil di atas, ada pula panitia penghalus bahasa yang anggotanya terdiri dari Prof. Dr. Mr. Soepomo, Prof. Dr. P.A.A. Hoesein Djayadiningrat.

Dua hari setelah Proklamasi, dibentuklah Kabinet Presidensial atau yang dikenal dengan Kabinet Wiranatakoesoemah. Dalam kabinet ini, Soepomo menjadi menteri kehakiman. Jabatan sebagai menteri kehakiman selalu dipercayakan kepada Prof. Dr. Mr. Soepomo hingga kabinet RI (20 Desember 1949–6 September 1950). Prof. Dr. Mr. Soepomo juga pernah menjabat sebagai Rektor Universitas Indonesia, yaitu pada tahun 1951 sampai dengan 1954. Karya Soepomo di antaranya adalah tesisnya dengan judul *De Reorganisatie van het Agrarisch Stelsel in het Hewest Soerakarta, Bab-bab tentang Hukum Adat (Chapters on Adat Law, dan Sistem hukum di Indonesia sebelum Perang Dunia II.* (MAS)





**Judul Buku:** Membedah Hukum Progresif  
**Penulis:** Joni Emirzon, I Gede A.B. Wiranata, Firman Muntaqo  
**Penerbit:** Penerbit Buku Kompas  
**Halaman:** xix + 275 halaman  
**Edisi:** Pertama  
**Cetakan:** cetakan pertama, Oktober 2006

## Rajutan Gagasan Hukum Progresif

OLEH AHMAD SUBHAN

Pustakawan IRE

(Institute for Research and Empowerment) Yogyakarta

“Hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya, ... dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu, ... untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.”

(Satjipto Rahardjo)

Dalam sebuah forum seminar di Universitas Gadjah Mada, seorang mahasiswa secara kritis melontarkan pendapat perihal banyaknya pengacara yang ia nilai tak mendahulukan hati nurani. Para pengacara tersebut, yang populer dengan istilah pengacara hitam, nampak benar mengomersialkan keahliannya dalam bersilat pasal kala membela para tersangka yang umumnya tersangkut kasus kejahatan kerah putih. Seorang pengacara yang saat itu menjadi narasumber dan sekaligus sasaran kritik sang mahasiswa dengan enteng menjawab, “Apabila penegakan hukum mesti berdasarkan hati nurani, maka bubarkan saja fakultas-fakultas hukum, lalu dirikan fakultas-fakultas hari nurani.”

Cuplikan peristiwa tadi penulis pungut dari tumpukan – bahkan gunung – potret nyata ulah para penegak hukum di Indonesia yang kerap kali melukai rasa keadilan masyarakat.

Saking seringnya, “Lambat-laun kinerja penegakan hukum tidak lagi mengundang sakit hati maupun rasa kecewa. Bukan karena sudah berjalan semestinya, namun hati telah kebas akibat perih yang berulang-ulang,” tulis seorang warga dalam majalah terbitan Mahkamah Konstitusi (*Berita Mahkamah Konstitusi* No. 11. Juli-Agustus 2005. hal. 5).

Mereka, para penegak hukum, sungguh lihai mempermainkan konsepsi tentang kebenaran dan keadilan demi memenangkan perkara, bukannya demi menegakkan kebenaran dan keadilan. Keahlian itu, menurut Direktur Eksekutif Pusat Kajian Korupsi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, sama halnya dengan kebiasaan kaum Sophis. Kaum intelektual di masa Yunani Klasik yang beranggapan bahwa kebenaran adalah sesuatu yang bisa dibuat, tergantung bagaimana membangun argumentasi ilmiah terhadapnya (Hasrul Halili, “Wabah Sophisme dalam Pendidikan Hukum” dalam *Kompas Jogja*, 15 November 2006).

Selanjutnya, Halili melontarkan kecurigaannya bahwa jangan-jangan kecenderungan praktek hukum ala kaum Sophis oleh para penegak hukum kita sebenarnya terpola sejak mereka menjalani fase pendidikan hukum di perguruan tinggi. Mereka, ribuan sarjana hukum yang setiap tahun terus bertambah jumlahnya; yang ketika masih sebagai mahasiswa baru memasuki masa perkuliahan dengan terlihat begitu *innocent* kemudian berubah menjadi “monster” dalam profesi sebagai polisi, jaksa, hakim, dan pengacara yang mahir memanipulasi konsepsi keadilan dengan bekal keahlian yang mereka pelajari.

Pendidikan menjadi salah satu kata kunci guna menelusuri dan mengurai carut-marut persoalan hukum di Indonesia. Lebih spesifik lagi, ilmu hukum seperti apa yang dianggap biang persoalannya. Konsekuensinya, kita perlu mengupas lapis-lapis masalah hingga ke akar penopang cara berpikir serta berperilaku para penegak hukum. Pada titik inilah kita sampai pada tahap kritik atas mazhab ilmu hukum yang dikupas dalam buku *Membedah Hukum Progresif*.

### **Kritik atas Mazhab Positivisme**

“Hukum hendaknya mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perkembangan zaman dengan segala dasar

di dalamnya.” Demikian bunyi pengantar dari editor buku kumpulan tulisan Satjipto Rahardjo (Prof. Tjip). Berdasarkan semangat mengikuti perkembangan zaman itulah gagasan progresivitas hukum dibangun. Itulah alasan mengapa dalam berbagai tulisannya, Prof. Tjip sering kali membubuhkan kata-kata primitif, konvensional, klasik, dan *status quo*; yang menyuratkan bahwa ilmu dan praktek hukum di Indonesia sudah ketinggalan zaman karena terus menganut mazhab positivisme.

Sebagaimana yang berlaku pula dalam berbagai cabang ilmu lain, positivisme yang mengagung-agungkan obyektivitas dan diktum bebas nilai, berambisi mensterilkan ilmu hukum dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Salah satu premis mazhab positivisme hukum ialah, bahwa tata hukum suatu negara berlaku bukan karena mempunyai dasar dalam kehidupan sosial maupun dalam jiwa bangsa. Mazhab ini memuat obsesi bahwa ilmu haruslah netral dan universal, sehingga bisa menjadi sebuah struktur mekanis yang dapat menyelesaikan masalah apabila diterapkan secara konsisten. Pada tataran praktek, penegak hukum ibarat sekedar pencet tombol maka mesin hukum akan bekerja sebagaimana mestinya dan persoalan pun selesai. Dalam proses itu, para penegak hukum laksana tukang yang mengoperasikan mesin hukum lewat cara mengeja pasal-pasal yang sesuai kebutuhan kemudian menerapkannya.

Positivisme dalam hukum inilah yang membentuk karakter para penegak hukum hingga tercerabut dari nilai-nilai serta rasa keadilan yang dikehendaki masyarakat. Mereka, para penegak hukum pun jadi berwatak pragmatis. “Jikalau hukum adalah soal mengutak-atik pasal semata, maka buat apa repot-repot berpikir keras demi tegaknya keadilan. Toh sudah ada skema perundang-undangan yang tinggal dipraktekkan.” Barangkali demikian pemikiran kebanyakan penegak hukum yang telah terjangkit positivisme. Lebih buruk lagi, cara berpikir itu kemudian menjelma jadi sikap pragmatis demi segepok uang, dengan dalih bahwa proses hukum sudah dijalankan sesuai prosedur dan logika rasionalitas hukum.

Watak penegak hukum seperti itulah yang menimbulkan kegelisahan Prof. Tjip. Ia berkali-kali menulis –semacam himbauan– agar para penegak hukum tak sekadar bersilat pasal,

namun juga mengedepankan hati nurani serta nilai keadilan yang berlaku di masyarakat. Gagasan Prof. Tjip perihal bagaimana semestinya penegak hukum bersikap, tersebar dalam beberapa tulisannya seperti: *Siapa Bilang Jaksa Tak Butuh Keberanian?*; *Para Penegak Hukum Pukullah "Gendang Perang"*; *Perang di Balik Toga Hakim*; *Melupakan Hukum*, *Memedulikan Hati Nurani*; *Menunggu Hakim Partisan Antikorupsi*; serta *Bersatulah Kekuatan Hukum Progresif*.

\*\*\*

Dalam hal praktek kenegaraan, mazhab positivisme menyakini satu-satunya sumber hukum adalah kekuasaan yang tertinggi pada suatu negara. Dengan demikian, hukum adalah perintah dari kekuatan politik di suatu negara yang memegang kekuasaan tertinggi. Dari segi bentuk maka hukum sebatas dilihat sebagai undang-undang yang diberlakukan terhadap pihak yang dikuasai. Keyakinan yang bercorak Hobbesian inilah yang kemudian melahirkan praktek otoritarianisme seperti yang nyata terjadi di era Orde Baru.

Semasa Orde Baru, penguasa memanipulasi Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber kekuasaannya sehingga jadi tak terbatas. Sakralisasi UUD 1945 menjadikan konstitusi negeri ini seakan mumi angker yang bakal mendatangkan malapetaka apabila ada yang berani menggugatinya. Rumusan bernegara dalam formalisme semacam itu bagaikan formalin yang mengawetkan hegemoni penguasa atas rakyat.

Sejatinya, premis bahwa tata hukum suatu negara berlaku bukan karena mempunyai dasar dalam kehidupan sosial, maupun dalam jiwa bangsa amat bertentangan dengan UUD 1945. Prof. Tjip mencatat bahwa UUD 1945 sebenarnya bersemangat progresif karena memuat aspek kultur hukum. Padahal, saat para pendiri negeri ini menyusun konstitusi, aspek kultur hukum belum banyak dibicarakan dunia saat itu. Bahkan di kalangan akademisi ilmu hukum, aspek ini baru diperhitungkan sebagai unsur sistem pada tahun 1960-an (hal. 5).

UUD 1945 memuat pengakuan bahwa bangsa ini terdiri dari beragam etnik serta komunitas-komunitas adat yang memiliki sistem hukum dan pemerintahan yang otonom. Ini berarti konstitusi mengakui berlakunya keberagaman pranata hukum di masyarakat (dikenal sebagai konsep *living law*). Orde

Baru mengingkari pluralisme *living law* tersebut dengan memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Terjadi penyeragaman bentuk pemerintahan komunitas adat seperti *marga*, *nagari*, dan *gampong* menjadi *desa*. Dengan cara tersebut, Orde Baru dapat menancapkan kekuasaannya atas rakyat hingga ke tataran komunitas dengan memanfaatkan aparat kepala desa sebagai penguasa tunggal. Maka terbangunlah suatu sistem pemerintahan yang hierarkis dan sentralistis sejak dari desa hingga ke Jakarta. Inilah contoh nyata praktek mazhab positivisme yang kemudian melahirkan penguasa yang rakus akan kekuasaan ekonomi dan politik.

Unifikasi hukum nasional yang menihilkan peran *living law* memerangkap masyarakat dalam ketidakberdayaan. Hasil penelitian Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta di lima komunitas adat Nusantara (2002 s.d. 2005) menunjukkan bahwa negara melakukan kooptasi atas komunitas adat -yang sudah tergerogoti otoritasnya oleh aparat desa—semata-mata demi kepentingan ekonomi politik Orde Baru. Misalnya di Musirawas, Sumatera Selatan, selain legitimasi politik yang merosot tajam, krisis yang dialami *marga* meluas hingga ke persoalan ekonomi. Hak-hak ekonomi masyarakat, seperti tanah ulayat milik *marga*, dianeksasi pemerintah melalui pemerintah desa dan pemerintah daerah untuk dieksploitasi (*Majalah Flamma* Edisi 18, Vol. 9, Oktober 2003-Januari 2004, hal. 30).

\*\*\*

Firman Muntaqo, salah satu editor buku *Membedah Hukum Progresif* yang juga adalah mahasiswa Prof. Tjip, menulis bahwa dalam perkembangan ilmu hukum bermunculan beberapa mazhab yang mengkritik positivisme. Seperti Mahzab Sejarah Hukum yang beranggapan bahwa hukum bukan hanya dikeluarkan oleh penguasa publik dalam bentuk undang-undang, namun hukum juga jiwa bangsa; yang isinya berupa aturan-aturan tentang kebiasaan hidup masyarakat. Kekuatan pembentuk hukum terletak pada rakyat yang *notabene* terdiri dari kompleksitas unsur individu dan kelompok-kelompok masyarakat.

Kemudian, muncul Mahzab *Sociological Jurisprudence*. Mahzab ini menyatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living*

law). Ada pula Mahzab Realisme Hukum yang berpendapat bahwa hukum sebenarnya adalah hukum yang dipraktekkan dalam kenyataan. Hukum bukanlah apa yang tertulis dengan indah dalam undang-undang, melainkan apa yang dipraktekkan oleh para penyelenggara hukum atau siapa saja yang melaksanakan fungsi pelaksanaan hukum. Salah satu kredo dalam mahzab ini ialah, “Yang menentukan nasib kejahatan bukanlah rumusan sanksi dalam undang-undang, melainkan pertanyaan dan keputusan hakim.” Di Jerman, ajaran realisme hukum dikembangkan lebih lanjut dan melahirkan ajaran hukum bebas yang menuntut agar pengadilan berhak mengubah hukum (peraturan perundang-undangan) apabila hukum tersebut justru melahirkan malapetaka. Sejalan dengan prinsip ajaran hukum bebas inilah muncul gagasan perlunya *judicial review*.

Perkembangan mutakhir menampilkan Mazhab Hukum Kritis yang menolak pandangan hukum liberal dan positivistik bahwa hukum memuat netralitas, kemurnian dan otonomi hukum. Mahzab Hukum Kritis berpandangan bahwa hukum tidaklah muncul di atas lahan yang benar-benar netral dan bebas nilai, namun merupakan hasil dari perumusan yang berakar pada kepentingan ekonomi-politik kelompok tertentu.

### **Mengurai Gagasan Hukum Progresif**

Kilasan perkembangan mazhab ilmu hukum di atas menunjukkan betapa telah usangnya mazhab hukum di Indonesia. Tak heran apabila Prof. Tjip gencar mengingatkan kita bahwa hukum mesti mengikuti perkembangan zaman dan masyarakat. Lantaran itulah Prof. Tjip melontarkan gagasan hukum progresif.

Meski istilah progresif bertaburan dalam buku ini dan digandeng dengan kata-kata lainnya hingga muncul istilah-istilah pendidikan hukum progresif, penegakan hukum progresif, pengadilan progresif, keadilan progresif, dan lain-lain; sebetulnya belum jelas benar apa definisi istilah hukum progresif.

Batasan paling ketat datang dari editor, yang formulanya dirangkai dalam baris kalimat berikut ini:

“Benang merah yang dapat ditarik dari lontaran gagasan mengenai hukum progresif adalah, seyogianya penegak hukum

bahkan kita semua harus berani keluar dari tradisi penegakan hukum yang hanya bersandarkan kepada peraturan perundang-undangan *an sich*. Sebab hukum bukanlah semata-mata ruang hampa yang steril dari konsep-konsep non hukum. Hukum harus pula dilihat dari perspektif sosial, perilaku yang senyatanya dan dapat diterima oleh dan bagi semua insan yang ada di dalamnya.” (pengantar editor, hal. xiii)

Agar lebih terang, penulis memberanikan diri untuk memetakan perbedaan antara mazhab hukum positivisme dengan hukum progresif berdasarkan dari mana sumber dan cirinya, bagaimana model penegakannya, serta apa tujuannya; yang penulis susun dalam tabel di bawah ini.

	Positivis	Progresif
Sumber & Ciri	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hukum tidak mempunyai dasar dalam kehidupan sosial, maupun dalam jiwa bangsa.</li> <li>▪ Satu-satunya sumber hukum adalah kekuasaan tertinggi pada suatu negara.</li> <li>▪ Hukum merupakan sistem logika yang tertutup. Oleh karena itu harus steril dari unsur nilai.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hukum tidaklah muncul dari ruang hampa, karena itu hukum haruslah bersumber dari kenyataan serta nilai-nilai yang berlaku di masyarakat.</li> <li>▪ Hukum merupakan sistem yang terbuka, sehingga selalu ada kemungkinan untuk merombak sistem apabila hukum tersebut justru mendatangkan malapetaka bagi masyarakat.</li> </ul>
Model Penegakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hanya menggunakan logika rasional.</li> <li>▪ Pengadilan hanyalah sebagai corong undang-undang atau suatu tempat di mana penegak hukum menerapkan pasal-pasal tertulis.</li> <li>▪ Unifikasi hukum nasional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melibatkan empati, determinasi, dan nurani.</li> <li>▪ Selain logika rasional, juga menggunakan logika kepatutan sosial dan logika keadilan.</li> <li>▪ Mengakomodasi kemajemukan <i>living law</i> yang berlaku di masyarakat yang plural.</li> </ul>
Tujuan Hukum	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hukum diciptakan dan digunakan sebagai instrumen rekayasa sosial, untuk mendorong dan menciptakan perubahan masyarakat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hukum ditegakkan semata-mata demi harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.</li> </ul>

Dari peta kasar tadi, nampak betul bahwa gagasan hukum progresif merupakan sintesa dari beragam mazhab yang

muncul sebagai kritik terhadap mazhab positivis.

Usai membaca *Membedah Hukum Progresif* muncul pertanyaan, “Apakah ini berarti Prof. Tjip tengah mengintrodusir semacam mazhab baru yang masih perlu dikontekstualisasi dengan kondisi Indonesia dan sedang dalam proses pembentukan?” Barangkali ujaran tak langsung dari Prof. Tjip di bawah ini bisa jadi petunjuknya.

“Kita sudah cukup lama terpuruk dalam pemaknaan hukum sebatas hitam-putih. Maka biarlah gagasan progresif itu kalian cermati, diskusikan dan kembangkan, karena hukum itu sedang ‘ditulis’. Anda, saya dan kita semua ada dalam proses pembentukan hukum itu.”





**Judul Buku:** Pengadilan Perburuhan di Indonesia: Tinjauan Hukum Kritis atas Undang-Undang PPHI **Penulis:** Marsen Sinaga **Penerbit:** Perhimpunan Solidaritas Buruh (PSB) Yogyakarta **Halaman:** xvi + 112 halaman **Edisi:** Pertama **Cetakan:** cetakan pertama, Mei 2006

## Perjuangan Hak Buruh Belum Berakhir

OLEH **ZAKI HABIBI, S.I.P.**

---

Staf CIRCLE

(Cooperative for Civil Society Resources Development) Yogyakarta

---

Setiap tahun persoalan buruh tak pernah luput mengisi ruang-ruang utama pemberitaan media massa. Terlebih lagi pada bulan Mei lalu saat kaum buruh menolak rencana revisi Undang-Undang Ketenagakerjaan pada peringatan Hari Buruh Sedunia atau yang akrab disebut *May Day*. Sayangnya, setelah itu banyak pihak yang acuh tak acuh. Padahal, buruh terus menghadapi persoalan setiap hari entah itu di dalam maupun di luar tempat kerjanya.

Di penghujung tahun seperti saat ini, buruh juga dihadapkan pada persoalan yang tak kalah pelik. Hampir serentak sejumlah pemerintah daerah menetapkan Upah Minimum Kota/Kabupaten (UMK) untuk tahun 2007. Dan, penetapan itu lagi-lagi mendapat penolakan dari mayoritas buruh di berbagai daerah. Kebijakan yang berlaku kini memang memungkinkan setiap kabupaten/kota menentukan UMK masing-masing melalui instrumen Dewan Pengupahan Provinsi dan Dewan Pengupahan Kota/Kabupaten. Meski begitu, masalah tidak selesai dan setiap akhir tahun -di kala UMK untuk tahun berikutnya ditetapkan- masih tetap saja menuai protes kalangan buruh.

Terdapat begitu banyak penyebab hadirnya protes tersebut. Beberapa di antaranya adalah soal representasi buruh di tubuh Dewan Pengupahan, tingkat inflasi, serta perbedaan tolok ukur standar Kebutuhan Hidup Minimum (KHM) dan Kebutuhan Hidup Layak (KHL) yang menjadi acuan penentuan UMK. Meskipun setiap tahun nilai nominal UMK di setiap kota hampir selalu meningkat, kaum pekerja merasakan bahwa nilai riilnya tetap sama. Bahkan, di berbagai kota nilai riilnya justru dinilai menurun dari tahun sebelumnya. Daya beli buruh pun tidak pernah lebih baik secara struktural. Akibatnya, tingkat kesejahteraan buruh makin terpuruk.

Dalam cakupan lebih luas, hal tersebut berpotensi menuai masalah yang lebih besar. Seperti yang Marsen Sinaga tulis dalam buku ini, ketegangan permasalahan perburuhan selalu terkait dengan dua faktor, yakni stabilitas dan kepuasan kerja bagi buruh (hal. 1). Apabila kesejahteraan kalangan pekerja/buruh makin terpuruk akibat kebijakan yang menindas, antara lain lewat UMK yang tidak realistis bagi buruh maka stabilitas dan kepuasan kerja akan terancam. Akibatnya, apa yang disebut Marsen dengan “ketenangan industrial” sebagai faktor penting dalam menjalankan roda perekonomian bangsa juga akan terpengaruh. Padahal, sebagai negara berkembang kita masih tergantung pada investasi dari luar negeri. Investasi juga akan *gonjang-ganjing* apabila jaminan atas ketenangan industrial tersebut tidak ada.

Hal tersebut kian menunjukkan bahwa isu upah adalah salah satu isu perburuhan yang paling sering mengemuka. Isu upah menjadi titik awal sekaligus muara dari seluruh isu perburuhan. Persoalan pengupahan hadir sejak di level tempat kerja, serikat buruh/serikat pekerja, di tingkat kota, negara, hingga menjadi agenda besar gerakan buruh di level regional maupun internasional. Pasalnya, dari soal pengupahan inilah seluruh permasalahan lainnya hadir. Artinya, jika dalam soal pengupahan saja sudah banyak menuai polemik yang tak terselesaikan, masalah-masalah berikutnya juga akan lebih sulit terpecahkan.

Oleh karena itu, agenda-agenda gerakan buruh yang sifatnya lebih strategis sekarang terasa tersendat-sendat di negeri ini. Gerakan buruh dihadapkan pada isu-isu tak berkesudahan

sebagai derivasi persoalan pengupahan. Sebut saja di antaranya, penetapan UMK, perselisihan hubungan industrial antara buruh dengan pengusaha, pemutusan hubungan kerja (PHK), dan penetapan pesangon. Selain itu, persoalan yang kini juga tengah mendapat sorotan adalah perihal status pekerja, yakni buruh kontrak atau *outsourcing*. Gerakan buruh pun akhirnya lebih disibukkan dengan agenda-agenda yang sifatnya reaktif dalam menghadapi hal-hal tersebut. Agenda yang lebih strategis guna mengatasi permasalahan secara lebih sistematis dan struktural menjadi terabaikan karena energi para pegiatnya sudah lebih banyak terkuras melakukan langkah-langkah reaktif.

### **Telaah Historis Produk Perundangan**

Dalam Era Reformasi, sejumlah instrumen -yang diharapkan menjadi penjamin keterpenuhan seluruh hak buruh-telah diciptakan. Salah satunya adalah instrumen hukum. Lebih khusus lagi, Undang-Undang (UU) No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI). Namun, ternyata UU tersebut juga tidak luput dari berbagai kelemahan. Buku ini berupaya menunjukkan letak kelemahan atau ketidakefektifan produk perundangan tersebut. Marsen mengujinya melalui tiga aspek, yaitu aspek isi/substansi (*legal substance*), aspek struktur hukum (*legal structure*), dan aspek budaya hukum atau *legal culture* (hal. 88).

Sayangnya, penjelasan berikutnya di buku ini tidak terperinci tentang uraian satu persatu aspek tersebut. Pengujian dilakukan secara simultan dari ketiga aspek itu terhadap produk perundangan yang mengatur PPHI. Selain itu, kajian historis juga menjadi penekanan dalam mengkritisi UU No. 2 Tahun 2004. Melalui telaah historis tersebut, pembaca mendapat gambaran bahwa sebenarnya persoalan perburuhan selalu mendapat perhatian khusus dalam setiap era, baik itu di masa Orde Lama, Orde Baru, maupun Orde Reformasi. Di samping itu, telaah historis juga mencakup kemunculan awal pengaturan soal perburuhan di Inggris pada masa Revolusi Industri yang menjadi perintis produk perundangan di bidang perburuhan. Termasuk juga di dalamnya telaah tentang standar perburuhan internasional.

Melalui telaah historis tersebut, tampaklah bahwa pemerintahan Orde Lama telah menjadi alat kekuasaan yang aktif dalam hal pengaturan perburuhan. Di masa itu tujuh peraturan tingkat UU dikeluarkan pemerintah. Ketujuh UU itu adalah UU Kecelakaan - UU No. 33 Tahun 1947, UU Kerja - UU No. 12 Tahun 1948, UU No. 23 Tahun 1948 tentang Pengawasan Perburuhan, UU No. 21 Tahun 1954 tentang Perjanjian Perburuhan antara Serikat Buruh dan Majikan, UU No. 18 Tahun 1956 tentang Persetujuan Konvensi ILO No. 98 mengenai Berlakunya Dasar-Dasar daripada Hak untuk Berorganisasi dan untuk Berunding Bersama, UU No. 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan, dan UU No. 12 Tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta. Kondisi sosial politik dan gagasan yang dominan waktu itu amat termanifestasikan dalam seluruh produk perundangan tersebut. Fenomena ini sekaligus menunjukkan bahwa posisi gerakan buruh cukup dominan secara politis selama Orde Lama (hal. 19).

Selanjutnya, di masa Orde Baru yang berjalan dengan pendekatan militeristik dalam segala bidang termasuk soal perburuhan, hanya ada satu peraturan setingkat UU yang dikeluarkan. Itupun baru hadir pada penghujung kekuasaan orde ini, yaitu UU No. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan. Selama UU yang dilahirkan pada masa Orde Lama belum dicabut, pemerintahan Orde Baru kerap melahirkan peraturan di bawah UU terutama di tingkat Peraturan Menteri atau Keputusan Menteri yang bertentangan dengan UU perburuhan yang ada. Di samping itu, gerakan buruh juga mendapatkan satu tafsir makna berdasarkan versi pemerintah. Sehingga, pengorganisasian buruh yang diakui pemerintah kala itu hanya dapat dilakukan melalui Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) yang notabene adalah kepanjangan tangan rezim yang berkuasa kala itu. Akhirnya, jaminan perlindungan hak-hak buruh tidak benar-benar terwujud secara nyata.

Ketika era keterbukaan dan demokratisasi menjadi warna utama Orde Reformasi, sejumlah perubahan terjadi termasuk dalam hal produk perundangan perburuhannya. Sejak awal Orde Reformasi hingga kini, telah lahir tiga UU yang menjadi paket

produk perundangan perburuhan, yakni UU No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh, UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI).

### **Pandangan Kritis dari Kalangan Buruh**

UU No. 2 Tahun 2004 tentang PPHI akhirnya disahkan pada 16 Desember 2003 setelah melalui pembahasan selama tiga tahun tujuh bulan. UU ini terdiri dari delapan bab, 126 pasal, dan 204 ayat (hal. 81). Berbagai telaah yang diuraikan dalam buku ini menunjukkan bahwa UU ini ternyata mengandung dua keprihatinan utama jika dilihat dari sudut standar perburuhan internasional.

Keprihatinan pertama yaitu upaya mendorong perundingan bersama dan mencegah terjadinya perselisihan perburuhan tidak cukup kuat tampak dalam UU PPHI. Tidak ada kewajiban bagi buruh dan pengusaha untuk berunding dengan niat baik jika terjadi perselisihan. Begitu pula sanksi bagi yang tidak mau berunding juga tidak jelas diatur. Tidak heran jika kemudian banyak kritik terhadap minimnya peran pemerintah dalam mendorong terbentuknya mekanisme pencegahan dan penyelesaian perselisihan di tingkat perusahaan.

Keprihatinan kedua menyangkut soal dicantumkannya secara eksplisit perselisihan kepentingan (*interest dispute*) sebagai salah satu perselisihan yang bisa diselesaikan melalui Pengadilan PHI. Dampak dari hal ini adalah kekhawatiran bahwa mogok sebagai hak dasar buruh menjadi sangat dibatasi. Dengan begitu, sarana yang tersedia bagi serikat buruh untuk memperjuangkan kepentingan anggotanya menjadi sangat terbatas (hal. 96-97).

Selain mengenai peraturan perundangannya, PPHI juga mendapat sorotan negatif pada level pelaksanaannya. Hal ini memang tidak bisa dilepaskan dari kondisi umum negeri ini yang hingga kini masih menunjukkan kinerja peradilan yang korup dan belum efektif. Akibatnya, masyarakat pun cenderung apatis terhadap lembaga peradilan dalam bentuk apapun, termasuk Pengadilan PHI. Dalam suatu diskusi dengan kalangan serikat buruh di Surabaya dan Gresik yang pernah saya ikuti pada pertengahan Oktober lalu, terkuaklah sejumlah kelemahan

PPHI. Jumlahnya hanya satu di tingkat provinsi sehingga menyulitkan bagi kalangan buruh yang tidak berada di ibukota provinsi tempat Pengadilan PHI berada saat harus beracara.

Selain itu, mereka juga menyatakan bahwa Pengadilan PHI tidak murah biayanya, tidak cepat prosesnya, dan putusannya kerap tidak berpihak pada kepentingan/hak buruh. Mereka mencontohkan, penyelesaian satu kasus saja bisa sembilan kali bolak-balik pengadilan dan itupun belum tentu sudah mendapatkan keputusan final. Belum lagi berbagai biaya penggandaan berkas-berkas beracara yang masing-masing harus bermaterai. Hal ini tentu amat menyulitkan baik bagi buruh yang mayoritas berpenghasilan rendah maupun serikat buruh yang mendampinginya. Minimnya pengetahuan tentang peradilan perdata dan kemampuan beracara juga menjadi kendala tersendiri bagi para pendamping buruh saat harus menyelesaikan kasus melalui Pengadilan PHI.

Sejauh mana peran PPHI dalam memberikan kepastian atau jaminan hak-hak buruh menjadi hal yang masih harus dinantikan. Tidak heran jika kemudian Teri L. Caraway, Assistant Professor pada Department of Political Science University of Minnesota, dalam pengantar buku ini juga melontarkan sebuah pertanyaan tentang efektivitas PPHI. “Adakah PPHI ini sebuah langkah maju atau justru kemunduran?”

Kritik atas PPHI tidak berhenti sampai di situ saja. Para aktivis serikat buruh dan pemerhati perburuhan juga melihat adanya agenda kepentingan berskala global yang mempengaruhi segala kebijakan perburuhan di Indonesia. Berbagai perubahan kebijakan di bidang perburuhan dipicu oleh adanya teknologi kekuasaan yang dimainkan oleh kekuatan neoliberalisme. Terdapat tiga teknologi kekuasaan neoliberal yang beroperasi di Indonesia, yakni teknologi kekuasaan melalui perundang-undangan, melalui wacana-wacana berkedok demokratisasi, dan melalui kendali utang luar negeri. Intervensi kekuatan neoliberal ini menggiring seluruh kebijakan dan agenda pemerintahan kini hanya “memuaskan” negara atau institusi global pemberi dana seperti Bank Pembangunan Asia (ADB), Dana Moneter Internasional (IMF), dan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO).

Kalangan yang berpikir demikian menengarai, salah satu wujud beroperasinya teknologi kekuasaan neoliberal adalah hadirnya paket perundangan di bidang perburuhan pada rentang tahun 2000-2004, yakni UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh, UU Ketenagakerjaan, dan UU PPHI. Lewat produk perundangan tersebutlah kemudian sekarang gencar munculnya praktek *outsourcing* maupun isu buruh kontrak/buruh harian lepas yang mendapat tentangan dari berbagai kalangan buruh.

Akan tetapi, kita sudah tidak bisa mengelak dari paket perundangan ini. Dengan segala substansi dan kepentingan yang melatarbelakanginya, seluruh produk perundangan itu sekarang menjadi acuan dalam praksis perburuhan di negeri ini. Tantangannya kemudian adalah bagaimana kalangan buruh dapat meningkatkan posisi tawarnya sebagai “kelompok penekan” agar seluruh hak dasar buruh terpenuhi. Dari segi penegakan hukum sendiri, mengutip apa yang ditulis Satjipto Rahardjo dan disitir dalam buku ini, kini menjadi penting bagi kita untuk mengindahkan bahwa hukum bukan hanya soal ketentuan/aturan (*business of rules*) tetapi juga soal perilaku (*matter of behavior*). Tampaknya, perjuangan hak-hak buruh memang belum berakhir di sini. Ada begitu banyak agenda perjuangan ke depan yang menjadi tugas kita bersama. Dan semoga, hidup layak tidak lagi menjadi sebatas mimpi bagi kaum buruh yang sudah terlalu lama berkutut dengan masalah.

---

## Biodata Penulis

### **Aan Eko Widiarto**

Asisten Ahli di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya ini memiliki segudang pengalaman penelitian yang pernah ia lakukan. Pria kelahiran Lumajang, 17 April 1976 ini juga sederet pengalaman mengikuti diklat serta pernah juga ikut serta dalam penyusunan beberapa peraturan perundang-undangan. Pos-el.: widiarto@brawijaya.ac.id

### **Abdil Mughis Mudhoffir**

Ketertarikan terhadap bidang sosiologi membawa alumnus Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang ini melanjutkan studi ke Jakarta. Saat ini mendalami studi Sosiologi di Program Magister Pascasarjana Universitas Indonesia.

### **Ahmad Subhan**

Peminat kajian perbukuan ini lahir pada tanggal 12 Januari 1980 di Pangkal Pinang, Bangka Belitung. Menyelesaikan pendidikan dasar dan menengah di Pangkal Pinang dan Palembang, kemudian melanjutkan pendidikan tinggi di Yogyakarta. Belajar ilmu perpustakaan di jurusan Diploma Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, dan meneruskan jenjang sarjana di UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Saat ini bergabung sebagai pustakawan di Institute for Research and Empowerment Yogyakarta.

### **Ananda B. Kusuma**

Adalah pengajar mata kuliah Sejarah Ketatanegaraan dan Pendidikan Kewarganegaraan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Ia merupakan penyusun buku *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945* yang mengulas mengenai sejarah pembentukan UUD 1945 disertai dengan salinan dokumen otentik dari rapat-rapat yang diselenggarakan oleh Badan Oontok Menyelidiki Oesaha-oesaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK). Ia juga tercatat pernah menangani Pendidikan Kewarganegaraan/



---

Kewiraan dan mata kuliah dasar umum di Departemen Perguruan Tinggi dan Ilmu Pengetahuan (kini menjadi bagian dari Departemen Pendidikan Nasional).

### **Jimly Asshiddiqie**

Adalah Ketua Mahkamah Konstitusi periode 2003-2006 dan 2006-2009, sekaligus Guru Besar (Luar Biasa) Hukum Tata Negara Universitas Indonesia. Terlahir pada tanggal 17 April 1956 di Palembang. Meraih gelar sarjana hukum tahun 1982 dari Fakultas Hukum UI, kemudian menjadi pengajar di almamaternya. Pada tahun 1987 menyelesaikan pendidikan S-2 di FH UI. Meraih gelar Doktor tahun 1990 dalam program kerjasama Fakultas Pasca Sarjana UI, Rechtssfaculteit Rijks-Universiteit, dan Van Vollenhoven Institute.

### **M. Hadi Shubhan**

Adalah dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Airlangga sebagai pengajar mata kuliah Sengketa Pemerintahan. Gelar Doktor Ilmu Hukum, Magister Hukum, dan Sarjana Hukum, semuanya diperoleh di Universitas Airlangga. Ia pernah memperoleh beasiswa untuk melanjutkan studinya di Pascasarjana Unair dari program University Research for Graduate Education (URGE). Ia aktif menulis di berbagai harian nasional, seperti *Kompas*, *Jawa Pos*, *Media Indonesia*, dan *Surya*, serta aktif melakukan penelitian dan kajian terhadap lembaga-lembaga negara. Pos-el. : hadi\_unair@yahoo.com

### **Purwadi**

Lahir di Grogol, Mojorembun, Rejoso, Nganjuk, Jawa Timur pada 16 September 1971. Gelar sarjana diperoleh di Fakultas Sastra UGM, kemudian melanjutkan pada Program Pascasarjana UGM. Gelar doktor di UGM diperoleh tahun 2001. Kini bekerja sebagai dosen FBS Universitas Negeri Yogyakarta, dosen Pasca Sarjana IAID Ciamis Jawa Barat, dan dosen Universitas Widyagama Malang. Selain itu, juga mengelola Pustaka Raja, sebuah jaringan kerja yang menjadi wadah aktivitas sosial dan budaya dari berbagai elemen masyarakat.

---

### **Sebastian Salang**

Sebagai pria kelahiran Benteng Jawa, 14 November 1970 ia telah memulai terjun dalam dunia aktivis sejak masih di bangku kuliah. Sebagai seorang alumni STIE Tri Dharma, Jakarta ia pernah ikut dalam lembaga pemantau pemilu (KIPP) sejak tahun 1997 dan 1999. Selain itu, ia juga pernah aktif di Parliament Watch sebelum menjadi Sekjen Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi).

### **Suriakusumah A. Muthalib**

Lektor Kepala di Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) ini merupakan lulusan S-1 Civics Hukum UPI tahun 1970 dan juga pernah menempuh pendidikan di Institut International d'Administration Publique (IIAP) Paris tahun 1977 dengan memperoleh gelar Diplome d'Administration Publique. Sementara untuk pendidikan S-2 ia tempuh dan memperoleh gelar Magister Pendidikan Administrasi di UPI pada tahun 2002.

### **Zaki Habibi**

Alumnus Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, ini dilahirkan di Yogyakarta, 17 Juli 1981. Sejak tahun 2000 aktivitas kesehariannya banyak dihabiskan di dunia media massa sebagai seorang jurnalis yang kerap bersentuhan dengan beragam kelompok masyarakat. Selain itu, saat ini ia juga mengajar di Jurusan Ilmu Komunikasi, Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta.

## PEDOMAN PENULISAN JURNAL KONSTITUSI

*Jurnal Konstitusi* adalah salah satu media dwi-bulanan yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi sebagai upaya mempublikasikan ide dan gagasan mengenai hukum, konstitusi dan isu-isu ketatanegaraan. *Jurnal Konstitusi* ditujukan bagi pakar dan para akademisi, praktisi, penyelenggara negara, kalangan LSM serta pemerhati dan penggiat hukum dan konstitusi serta masalah ketatanegaraan.

Sebagaimana jurnal pada umumnya, *Jurnal Konstitusi* tampil dalam format ilmiah sebuah jurnal sehingga tulisan yang dikirim untuk dimuat hendaknya memenuhi ketentuan tulisan ilmiah. Untuk memudahkan koreksi naskah, diharapkan penulisan catatan kaki (*footnote*) mengikuti ketentuan:

1. Emmanuel Subangun, *Negara Anarkhi*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 64-65.
2. Tresna, *Komentari HIR*, Cetakan Ketujuhbelas, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001), hlm. 208-9.
3. Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *De Structuur der Rechtswetenschap*, Alih bahasa: Arief Sidharta, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm. 7.
4. "Jumlah BUMN Diciutkan Jadi 50", *Republika*, 19 Oktober 2005.
5. Prijono Tjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Sedangkan untuk penulisan daftar pustaka sebagai berikut.

1. Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press.
2. Burchi, Tefano, 1989. "Current Developments and Trends in Water Resources Legislation and Administration". Paper presented at the 3<sup>rd</sup> Conference of the International Association for Water Law (AIDA) Alicante, Spain: AIDA, December 11-14.
3. Anderson, Benedict, 2004. "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
4. Jamin, Moh., 2005. "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 2 Nomor 1, Juli 2005, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.

5. Indonesia, *Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
6. *Republika*, "Jumlah BUMN Dicutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005.
7. Tjiptoherijanto, Prijono. Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Kami menerima tulisan yang berbobot mengenai tema-tema hukum, konstitusi dan isu-isu ketatanegaraan. Secara khusus setiap edisi kami menyajikan tema sesuai hasil rapat redaksi berdasarkan perkembangan perkara yang ada di MK dan kontekstualisasi masalah yang sedang marak terkait dengan putusan MK tersebut, termasuk implikasi putusan itu.

Kami mengharapkan setiap tulisan ilmiah yang dikirim kepada kami juga memenuhi spesifikasi penulisan sebagai berikut.

1. Penulisan artikel bertema hukum, konstitusi dan ketatanegaraan, ditulis dengan jumlah kata antara 6.500 sampai dengan 7.500 kata (25-30 Halaman, *Times New Roman*, Spasi 2, huruf 12);
2. Penulisan analisis putusan Mahkamah Konstitusi, ditulis dengan jumlah kata antara 5.000 sampai dengan 6.500 kata (20-25 Halaman, *Times New Roman*, Spasi 2, huruf 12);
3. Penulisan resensi buku ditulis dengan jumlah kata antara 1.500 sampai dengan 1.700 kata (7-9 Halaman, *Times New Roman*, Spasi 2, huruf 12);
4. Tulisan dilampiri dengan biodata dan foto serta alamat email, tulisan dikirim via email ke alamat: [jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id](mailto:jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id)



*Jurnal Konstitusi* merupakan jurnal berkala yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI untuk disebarluaskan secara cuma-cuma kepada masyarakat luas.

Pembaca yang menginginkan untuk mendapat kiriman *Jurnal Konstitusi*, silakan mengisi formulir tercantum di bawah dan mengirimkannya kepada Bagian Hubungan Masyarakat (Humas) Mahkamah Konstitusi RI, dengan alamat Jalan Medan Merdeka Barat No. 7 Jakarta Pusat 10110.

### **Formulir Berlangganan *Jurnal Konstitusi***

Nama : .....

TTL : .....

Profesi/Organisasi : .....

: .....

: .....

Pendidikan Terakhir : .....

: .....

Alamat Kiriman : .....

: .....

: .....

Telepon/Fax. : .....

E-mail : .....





■ **Visi Mahkamah Konstitusi:**

Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.

**MAHKAMAH KONSTITUSI  
LEMBAGA NEGARA PENGAWAL KONSTITUSI**

■ **Misi Mahkamah Konstitusi:**

- Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang modern dan terpercaya.
- Membangun konstiusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi.

ISSN 1829-7706



9 771829 770696