

TOLOK UKUR DEMOKRASI PANCASILA DALAM MEMBENTUK UNDANG-UNDANG PEMILU LEGISLATIF

Sri Handayani Retna Wardani
Fakultas Hukum Universitas Janabadra
Email : yani@janabadra.ac.id

ABSTRACT

The purpose of this research is to find a benchmark in producing legislation legislative elections based on Pancasila Democracy, as well as to determine the legislative election laws in every election is always different characters, prouk laws are made in order to meet immediate needs only.

This research was conducted by the research is a research library and we also do field research. In the research literature to use the means of study documents for secondary data, while the field research was conducted to obtain primary data with qualitative approach with interviews.

The results showed that: the formation of Law political field is not using the model as described in figures and tables, so it is not in accordance with the concept of rule of law as mandated in the constitution (Constitution NRI 1945) and not in accordance with the ideology of Pancasila as the foundation of philosophical.

Keywords: Pancasila democracy, legislative elections, benchmarks

1. PENDAHULUAN

Negara sebagai sebuah organisasi merupakan organisme yang hidup. Setiap generasi yang hidup pada zamannya memiliki konstitusinya sendiri.¹ Dengan kata lain,

perkembangan dan dinamika masyarakat harus diikuti dengan perubahan sistem negara. Maraknya berbagai penyimpangan dari tujuan didirikannya negara di Indonesia, seperti meluasnya praktik korupsi, memburuknya kualitas pelayanan publik, penguasaan sumber daya alam oleh orang asing,² melebarnya kesenjangan kaya dan miskin, serta

¹ Kompas, 24 April 2010, hlm 6. Pasca Soeharto adalah masa transisi yang mengakhiri jajaran tokoh '45 dan '66. Durasi ini seakan-akan dibagi-bagi agar mereka memperoleh jatah untuk berkuasa meski hanya sebentar karena pada Pemilu 2014 tiba giliran lapisan generasi baru yang lahir dan tumbuh pada era kapitalisme dan pasar bebas. Mereka dibesarkan oleh kampus dan iklim budaya global, bukannya anak kandung ideologi kemerdekaan ataupun keagamaan yang kental. Dalam jumlah yang kecil memang masih ada dan tetap akan ada kelompok ideologi keagamaan ini yang

diragukan loyalitasnya pada Pancasila dan Indonesia.

² Kompas, 2 Februari 2012, hlm: 6. Kepenguasaan asing di pertambangan emas, perak dan tembaga mencapai 90%. Sektor energi 90 % dikuasai asing. Perbankan nasional jatuh ke tangan asing. Sektor telekomunikasi yang strategis, 90 % dikuasai asing.

tidak mampunya negara membuat dan menegakkan kebijakan yang melindungi masyarakatnya, jelas mengindikasikan sel-sel negara sudah tidak berfungsi sebagaimana seharusnya.³

Secara harafiah reformasi memiliki makna: suatu gerakan untuk memformat ulang, menata ulang atau menata kembali hal-hal yang menyimpang untuk dikembalikan pada format atau bentuk semula sesuai dengan nilai-nilai ideal yang dicitacitakan rakyat.

Pancasila sebagai landasan filsafat dalam reformasi yaitu menata kembali kebijaksanaan-kebijaksanaan yang tidak sesuai dengan aspirasi rakyat, akan tetapi nilai-nilai esensialnya bersifat tetap yaitu Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan, dan Keadilan.

Reformasi yang berketuhanan Yang Maha Esa, berlandaskan moral religius, meningkatkan kehidupan keagamaan, tidak membenarkan pengrusakan, penganiayaan, merugikan orang lain serta bentuk-bentuk kekerasan lainnya.

Reformasi yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, dilakukan dengan dasar-dasar nilai martabat

manusia yang beradab. Harus dilandasi moral kemanusiaan yang luhur, menghargai nilai-nilai kemanusiaan, menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, penataan kembali suatu kehidupan negara yang menghargai harkat dan martabat manusia dan HAM. Menentang diskriminasi dan dominasi sosial, baik alasan perbedaan suku, ras, asal-usul maupun agama. Tidak dibenarkan perilaku yang biadab membakar, menganiaya, menjarah, memperkosa dan bentuk-bentuk kebrutalan lainnya yang mengarah pada praktek anarkisme.

Reformasi yang berpersatuan Indonesia, reformasi menjamin tetap tegaknya negara dan bangsa Indonesia, menghindarkan diri dari praktek disintegrasi bangsa, sparatisme baik atas dasar kedaerahan, suku maupun agama. Reformasi mengarah pada kuatnya persatuan dan kesatuan bangsa, dijiwai semangat kebangsaan.

Reformasi yang berdasarkan kerakyatan, semangat dan jiwa berakar pada dasar kerakyatan. Meletakkan kerakyatan sebagai paradigma. Rakyat sebagai asal mula kekuasaan negara dan sekaligus sebagai tujuan kekuasaan negara, sehingga harus mengembalikan pada tatanan pemerintahan negara yang

³ Eko Prasojo, *Revitalisasi Negara*, Kompas, 4 Juli 2011, hlm: 6

benar-benar bersifat demokratis, yang menentang segala bentuk kediktatoran kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan menghendaki terwujudnya masyarakat demokratis.

Reformasi yang berkeadilan, memiliki visi dasar reformasi yang jelas yaitu terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam rangka tersebut reformasi yang mendesak adalah reformasi hukum baik yang menyangkut materi hukum terutama aparat pelaksana dan penegak hukum (target reformasi yang urgen)

Gerakan reformasi memiliki kondisi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. karena adanya suatu penyimpangan-penyimpangan;
- b. dilakukan harus dengan suatu citacita yang jelas (landasan ideologis), Pancasila sebagai ideologi bangsa dan negara Indonesia. Prinsipnya yaitu gerakan untuk mengembalikan kepada dasar nilai-nilai sebagaimana dicita-citakan oleh bangsa Indonesia. Tanpa ideologi yang jelas akan mengarah pada anarkhis dan disintegrasi.
- c. Dilakukan dengan berdasar pada suatu kerangka struktural tertentu (UUD) sebagai kerangka reformasi.

- d. Dilakukan ke arah suatu perubahan ke arah kondisi serta keadaan yang lebih baik.
- e. Dilakukan dengan suatu dasar moral dan etik sebagai manusia yang berketuhanan Yang Maha Esa, serta terjaminnya persatuan dan kesatuan bangsa.

Diketahui bersama bahwa, tuntutan reformasi antara lain 1. Amandemen UUD 1945,⁴ 2. Penghapusan doktrin Dwi Fungsi ABRI, 3. Penegakan hukum, HAM dan pemberantasan KKN, 4. Otonomi Daerah, 5. Kebebasan Pers, 6. Mewujudkan kehidupan demokrasi. Tuntutan-tuntutan tersebut mempunyai tujuan untuk menyempurnakan aturan dasar, mengenai:⁵

- a. Tatanan Negara;
- b. Kedaulatan Rakyat;⁶

⁴ Kompas, 15 Maret 2011, hlm 3. Menurut Hasyim Muzadi ada perbedaan besar antara amandemen UUD pasca reformasi dan saat UUD disusun oleh para pendiri negara. Para perumus UUD 1945 penuh suasana keikhlasan dan kepahlawanan sementara amandemen yang terjadi sekarang hanya reaksi dari keadaan. Sesuatu yang ada pada era Orde Baru pokoknya harus diubah

⁵ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Materi Sosialisasi UUD Negara RI Tahun 1945*, 2006, hlm: 1

⁶ Kompas, 15 Maret 2011 hlm 3. Menurut Sri Edi Swasono, doktrin kebangsaan Indonesia yang terkait erat dengan ideologi Pancasila dan filosofi Bhinneka Tunggal Ika mulai ditinggalkan. Doktrin kerakyatan yang berarti rakyat adalah primus, yang utama dalam pemerintahan negara, telah digeser ideologi

- c. HAM;
- d. Pembagian kekuasaan;
- e. Kesejahteraan Sosial;
- f. Eksistensi negara demokrasi dan negara hukum;
- g. Hal-hal lain sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa.

Kesepakatan dasar yang dibuat antara lain: 1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; 2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; 3. Mempertegas sistem Presidensil; 4. Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; 5. Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”.

Hasil perubahan UUD 1945 terdiri dari I. Pembukaan, II. Pasal-pasal (21 Bab, 23 pasal, 170 ayat, 3 pasal aturan peralihan dan 2 pasal aturan tambahan). Beberapa pasal yang berkaitan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu⁷: Pasal 1 ayat

neoliberalisme berikut sistem ekonomi pasar bebas yang akhirnya meminggirkan rakyat.

⁷ Pasal 1 (1) : “Negara Indonesia ialah **Negara Kesatuan**, yang berbentuk Republik; Pasal 18 (1): “NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”; Pasal 18 B (1): ”Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat **khusus**

- (1), Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 B ayat (1), Pasal 18 B ayat (2), Pasal 25 A, Pasal 37 ayat (5).

Pasal 1 ayat (3) berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Hukum adalah himpunan petunjuk-petunjuk hidup (berupa perintah dan larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat itu karena pelajaran petunjuk-petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pemerintah.⁸ Negara dalam hal ini Pemerintah baik pemerintah yang ada di pusat maupun di daerah harus berlandaskan pada hukum yang berlaku. Hukum yang berlaku adalah Undang-Undang yang dibuat oleh DPR bersama Presiden. Undang-Undang dibuat menjadi landasan yuridis pelaksanaan bidang politik, ekonomi, sosial, budaya,

atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”; Pasal; Pasal 18 B (2): “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat berserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip **Negara Kesatuan Republik Indonesia**, yang diatur dalam undang-undang”; Pasal 25 A: “**NKRI** adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”; Pasal 37 (5): “Khusus mengenai bentuk **NKRI** tidak dapat dilakukan perubahan”.

⁸ Rukmana Amanwinata, dkk, *Kamus Istilah Tata Negara*, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Dept Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 1985, hlm 17

pertahanan dan keamanan, dan bidang-bidang lainnya sebagaimana pelaksanaannya oleh para menteri sesuai bidang masing-masing.

Berdasarkan kajian dari beberapa⁹ produk Undang-Undang berlaku saat ini Negara belum menunjukkan secara moral melalui Undang-Undang organik mewujudkan keadilan sosial dan menyejahterakan rakyat Indonesia. Meletupnya gejolak sosial politik sekarang sudah mengkhawatirkan di era transisi yang mengedepankan demokrasi minus spirit Pancasila sebagai dasar kebangsaan dan kenegaraan sekaligus sebagai pemersatu bangsa.

Esensi demokrasi Pancasila hingga saat ini sepertinya masih tetap kabur. Pelaksanaan pemilu dengan sistem langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luberjurdil) masih sebatas angan-angan dalam dataran ide. Sehingga diperlukan instrumen baru dalam mewujudkan nilai-nilai

demokrasi Pancasila dengan sistem pemilu yang luberjurdil.¹⁰

Selama kurun waktu masa reformasi telah terjadi beberapa perubahan undang-undang legislatif, yaitu: Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yaitu undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pileg Tahun 1999, kemudian Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pemilihan umum legislatif Tahun 2003, Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pada prinsipnya hukum harus menganut azas *ius constituendum*, mengalami perubahan sesuai dengan

⁹ Kompas, 4 Februari 2012, hlm 4. Sejak reformasi, pemerintah tidak mempunyai agenda dan arah yang jelas untuk membangun bangsa ini ke depan. Menurut Ichsan Malik Koordinatir Program Pasca Sarjana Psikologi Perdamaian Universitas Indonesia mencontohkan banyak lahan rakyat diberikan kepada investor tanpa ada perencanaandan pengawasan. Pemerintah cenderung berpihak pada investor.

¹⁰Sri Handayani R.W, "Sistem Pemilu Serentak Sesuai Konstitusi (Sebagai Model Di Daerah Istimewa Yogyakarta)", Penelitian Kopertis Wilayah V DIY, hlm: 2-3.

perkembangan zaman. Namun pada kenyataannya perubahan tersebut ternyata mengalami pergeseran makna yang disesuaikan dengan kebutuhan golongan. Sehingga undang-undang legislatif yang diciptakan hanya mampu mengantisipasi jalan keluar yang bersifat sementara. Padahal undang-undang dihasilkan bukan hanya untuk menyelesaikan permasalahan kondisional dalam jangka waktu pendek, tetapi juga undang-undang haruslah bersifat antisipasi.

Produk hukum sekarang mengapa hanya memenuhi unsur sosiologis, aspek kebutuhan masyarakat namun kurang terpenuhi aspek filosofis dan yuridis. Hal tersebut khususnya mengenai undang-undang politik pasca reformasi.

Berdasarkan pemaparan tersebut fokus permasalahan sebagai berikut:

- a. Apa yang menjadi tolok ukur dalam menyusun undang-undang pemilihan umum legislatif?
- b. Mengapa produk hukum pemilu legislatif dalam setiap pemilu selalu berbeda karakter yang tidak mengarah pada kebutuhan politik sesaat yang mengarah ke oligarki?

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif.¹¹ Dalam penelitian hukum normatif ini, yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Sebagaimana pokok permasalahan yang sesuai dengan ruang lingkup dan identifikasi masalah yang telah disebutkan di atas.

Dalam mengkaji pokok permasalahan penelitian ini, peneliti menitikberatkan penggunaan metode penelitian hukum normatif. Pengertian penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif ini mencakup: (1) penelitian terhadap asas-asas hukum; (2) penelitian terhadap sistematik hukum; (3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal; (4) perbandingan hukum; dan (5) sejarah hukum. Akan tetapi, peneliti juga menggunakan metode penelitian hukum empiris. Pengertian penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data-

¹¹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986, hlm: 10.

data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat. Penelitian hukum empiris ini disebut juga dengan penelitian hukum sosiologis, yang berfungsi sebagai informasi pendukung.

Penelitian ini merupakan penelitian lanjutan dari penelitian sebelumnya, yaitu:

- a. Teknik dan Progres Penelitian sebelumnya, yaitu:
 - 1) substansi dan materi muatan pasal-pasal peraturan perundang-undangan akan berpengaruh pada alur gerakan pelaksanaan hukum di lapangan, maksudnya dalam pelaksanaannya kadang BISA sesuai dengan amanat peraturan dan kadang TIDAK SESUAI dengan peraturan.
 - 2) Subyek-subyek yang terlibat dalam peraturan tersebut di lapangan atau dalam pelaksanaan peraturan tersebut dipengaruhi oleh pesan atau amanat dari peraturan itu sendiri.
 - 3) Pesan yang terdapat dalam UU bidang politik yang berlaku pada pemilu masa reformasi sampai 2014 kurang memenuhi unsur filosofis lebih mengutamakan kepentingan sesaat dan insidental.

Berdasarkan argumentasi a dan b dan c tersebut maka disimpulkan bahwa secara garis besar undang-undang bidang politik di masa tersebut disusun sekedar memenuhi target program pemilu saja, hanya mengandung unsur sosiologis minus nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila.

Penelitian ini meliputi penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, penelitian terhadap perbandingan hukum, dan penelitian terhadap sejarah hukum.

Dalam menjawab permasalahan diperlukan metode penelitian empiris, supaya lebih obyektif dalam menarik kesimpulan. Karena sebenarnya permasalahan didapatkan karena ada kesenjangan antara normatif dan empiris. Peraturan dibentuk bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan namun penting adanya tujuan jangka panjang ke depan.

Jika penelitian sebelumnya baru secara garis besar dalam menarik kesimpulan maka penelitian ini berusaha menjabarkan satu

persatu karakter produk hukum bidang politik masa reformasi sampai Tahun 2014. Produk hukum bidang politik dalam hal ini meliputi: Undang-Undang Partai Politik, Undang-Undang Pemilihan Umum Legislatif, Undang-Undang Susduk dan MD3, dan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu.

b. Metode Pengumpulan Data

Menurut lofland, sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan. Selebihnya adalah data tambahan berupa dokumen dan lain-lain¹². Dalam penelitian ini dipergunakan instrumen penelitian sebagai berikut:

1) Wawancara

Metode wawancara adalah metode yang dilakukan dengan cara tanya jawab/intervew langsung secara lisan kepada responden. Teknik interview adalah cara pengambilan data dengan melakukan wawancara secara langsung dengan subjek penelitian sesuai kebutuhan permasalahan peneliti. Teknik interview digunakan untuk mendapatkan informasi berupa

tanggapan, keyakinan, peran, informasi dan motivasi responden.

2) Studi dokumen/pustaka

- a) Bahan hukum primer meliputi: semua peraturan perundangan dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan topik penelitian.
- b) Bahan hukum sekunder meliputi: buku-buku, surat kabar, jurnal, ilmiah, laporan-laporan, dokumen resmi, serta berbagai data statistik yang tersedia yang diperlukan dalam menunjang analisis sesuai dengan topik penelitian.
- c) Bahan hukum tersier meliputi: kamus, ensiklopedia, terminologi hukum.

3. PEMBAHASAN

a. Karakter Produk Undang-Undang

Diakui atau tidak, DPR dewasa ini terjebak rutinitas tanpa kerangka kerja yang jelas. Padahal titik tekan fungsi legislasi sesuai hasil amandemen UUD 1945 ada di tangan DPR. Oleh karena itu seharusnya DPR menyusun cetak biru perundang-undangan yang menjadi acuan pelaksanaan fungsi legislasi, dengan demikian DPR dapat menentukan RUU yang menjadi

¹² Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 2004, hlm. 112.

prioritas, yang bisa ditunda dan cukup diintegarkan ke UU yang telah ada dan lain-lain. Sedangkan pihak Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang hanya sebatas mengatasi permasalahan yang timbul tanpa melakukan penyelidikan terlebih dahulu apakah sudah ada UU yang mengaturnya lebih dulu, sehingga ketika UU disahkan timbul permasalahan karena UU yang baru di sahkan tersebut ternyata bertentangan dan berbenturan dengan UU yang lain sehingga menjadi peluang konflik di Pengadilan.¹³

Menurut teori pembentuk peraturan perundang-undangan, fungsi peraturan perundang-undangan dibagi menjadi 2 yaitu:¹⁴

1) Fungsi internal

- a) Fungsi Penciptaan Hukum
- b) Fungsi Pembaharuan Hukum
- c) Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum
- d) Fungsi Kepastian Hukum

2) Fungsi eksternal

- a) Fungsi perubahan
- b) Fungsi stabilisasi

¹³. Sri Handayani RW, Undang-Undang Yang Tidak Berlandaskan Pada Cita Hukum Pancasila Dan Implikasinya, *Jurnal Konstitusi: P3KP Universitas Jambi*, Vol: I No: 1 Tahun 2012, hlm: 181.

¹⁴. Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting*, Yogyakarta:Total Media, 2011, hlm 13-18.

c) Fungsi kemudahan

Hukum itu adalah sah (valid) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (inferior) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (superior), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.¹⁵

Lembaga-Lembaga yang berwenang membuat suatu kebijakan/politik hukum di bidang perundang-undangan harus memperhatikan:¹⁶

- 1) Identitas peraturan.
- 2) Konteks sosial lahirnya peraturan.
- 3) Para pihak yang bertanggungjawab melahirkan peraturan tersebut.
- 4) Peraturan induk yang berkaitan langsung dengannya.
- 5) Isi peraturan.
- 6) Relasi dengan peraturan yang lain.
- 7) Waktu peraturan tersebut berlaku di dalam masyarakat.

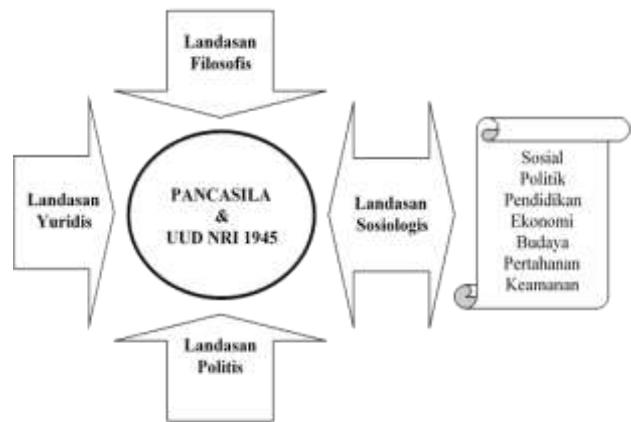
¹⁵. Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan Jilid 1*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm: 23.

¹⁶. Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara Di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2010, hlm 113.

Proses pembentukan hukum (legislasi) merupakan suatu proses yang sangat kompleks. Legislasi tidak sekedar hanya suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang memiliki kewenangan untuk itu, namun jangkauan luas sampai pada pergulatan interaksi kekuatan sosial politik yang melingkupi dan berada disekitarnya.¹⁷

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dibidang politik harus memperhatikan landasan filosofis, landasan yuridis, landasan sosiologis, dan landasan politis. Landasan tersebut mengacu pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan titimangsa arah peraturan-perundang-undangan dalam bidang politik. Dibawah ini gambar idealisme landasan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

Gambar 1.
Idealisme Landasan Peraturan Perundang-undangan.



Gambar tersebut menunjukkan bahwasanya landasan filosofis, landasan yuridis, landasan sosiologis, dan landasan politis harus mengacu pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Pancasila sebagai dasar negara dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar hukum negara menjadi acuan dalam menentukan undang-undang (maupun peraturan perundang-undangan lainnya). Landasan sosiologis setidaknya memperhatikan kondisi sosial, politik, pendidikan, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan masyarakat Indonesia.

1) Konsideran

Masa kebangkitan demokrasi dimulai saat penyusunan peraturan perundang-undangan pada akhir tahun 1999 dan seterusnya ke depan, Nampak semangat melaksanakan

¹⁷. Anis Ibrahim, *Legislasi dan demokrasi*, Malang:In-TRANS Publishing, 2008, hlm: 4

demokrasi begitu kuat, isu yang memenuhi media cetak maupun elektronik lebih banyak muncul tentang keterbukaan, transparansi, demokrasi dan hak asasi manusia. Nampaknya karakter yang dibangun dalam politik hukum undang-undang masa reformasi, semua produk hukum dibuat “beda” dengan peraturan masa orde baru. Pada masa orde baru produk hukum bersifat eksklusif, tertutup, prefentif, dan pendekatan militer. Peneliti akan mengkaji undang-undang khusus bidang politik untuk menjawab pertanyaan dalam penelitian ini.

a) Perkembangan pola pikir penyusunan belum bertumbuh baik/membaikkan kehidupan politik ketatanegaraan dalam hal menyalaskan antara konsideran menimbang dengan penjabaran dalam pasal-pasal batang tubuh. Hal tersebut dapat dilihat dari rumusan pada konsideran menimbang dari waktu ke waktu sampai sekarang. Bisa dilihat perkembangan dari waktu ke waktu pada setiap pemilu, perubahan muatan dalam konsideran menimbang

b) Pada materi substansi pasal-pasal dalam batang tubuh dalam undang-undang partai politik kurang sinkron dengan amanat konsideran menimbang.

Menimbang: sosiologis, kepentigan jangka pendek, insidental, perubahan undang-undang yang tambal sulam (tidak komprehensif) saling bertentangan dan tidak menyatu antara pasal satu dengan pasal berikutnya, antara konsideran menimbang dengan pasal penjabaran.

2) Batang Tubuh

Substansi: ukuran finansial (undang-undang partai politik), popular (suara terbanyak), oportunistis (orientasi partai politik kaitan dengan pendanaan dan sumbernya), oligarki (kontrak politik elitis eksklusif), membuka peluang korupsi (dana menjadi caleg sangat besar), caleg dadakan yang bukan kader (artis, pengusaha, penguasa spekulasi caleg hanya karena ingin jadi anggota parlemen), kurang paham visi misi partai, caleg kurang komitini biasanya caleg dari luar kader partai.

Analisis yang diperoleh dalam aspek Legal Drafting adalah:

- a) Kelemahan aspek filosofis: substansi materi muatan pasal-pasal dalam setiap undang-undang kurang menjangkau ke depan dan kepentingan jangka panjang.
- b) Kelemahan aspek sosiologis: substansi materi muatan pasal-pasal kurang kontributif, komprehensif, sebagaimana dibutuhkan Negara, bangsa dan masyarakat.
- c) Kelemahan aspek yuridis: kurang taat asas terhadap amanat konstitusi dan putusan Mahkamah Konstitusi.

b. Model Penyusunan Undang-Undang Bidang Politik

Penyusunan undang-undang bidang politik memerlukan keseriusan dalam penjadwalan waktu, karena berkaitan dengan protokol keatanegaraan. Dalam prolegnas perlu ada prioritas, agar supaya tidak terjadi konflik berkepanjangan. Penyusunan undang-undang bidang politik harus disusun dalam satu paket secara bersamaan.

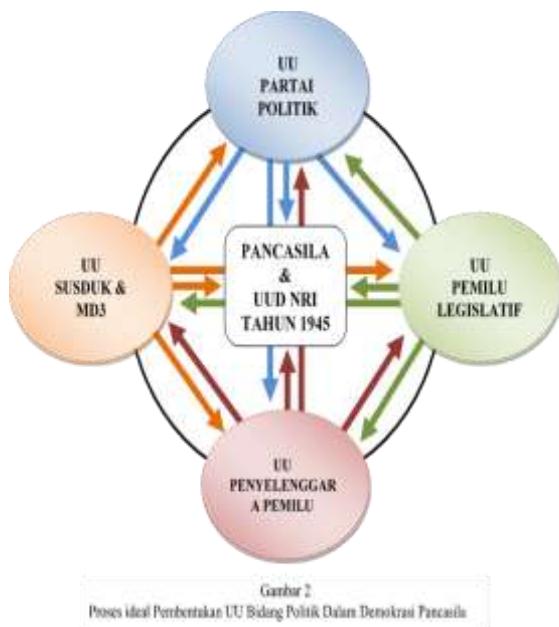
Pada masa reformasi dapat dilihat begitu banyak undang-undang yang dibuat, khususnya di bidang

politik namun hampir dipastikan semua peraturan tersebut hanya mengakomodir permasalahan sosiologis yang terjadi pada saat itu. Salah satu contohnya adalah undang-undang mengenai partai politik yang telah mengalami pergantian sebanyak 4 kali, yaitu: Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Perubahan yang dilakukan pada hakekatnya adalah mencari kesempurnaan sistem partai politik yang sesuai dengan perkembangan nasional dan internasional. Namun pada kenyataannya perubahan undang-undang partai politik lebih terkesan tambal sulam dan mengabaikan esensi, substansi, dan nilai-nilai keindonesiaan yang seharusnya menjadi dasar atau ruh terbentuknya undang-undang partai politik.

Idealnya produk undang-undang bidang politik harus mengacu pada Pancasila dan UUD NRI 1945. Hal ini diyakini mampu menciptakan dunia

politik yang sehat di Indonesia. Seperti proses ideal tersebut dapat dilihat dalam gambar berikut ini:



Gambar tersebut merupakan proses ideal pembuatan peraturan perundang-undangan di bidang politik.¹⁸ Dalam pembuatan Undang-Undang Partai Politik seharusnya memperhatikan Undang-Undang Pemilu Legislatif, Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu, dan Undang-Undang MD3. Begitu juga dengan 3 undang-undang lainnya. Pembuatan undang-undang tersebut harus mampu mengakomodir Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Adanya keterkaitan antara undang-undang yang satu dengan

undang-undang lainnya menjadikan undang-undang di bidang politik sebagai sokoguru arah politik Indonesia kedepan.

Gambar-gambar tersebut merupakan temuan peneliti bahwa alur hukum harus seperti itu apabila mau membangun politik konstruktif yang mendukung pembangunan tanpa mengabaikan demokrasi dan hak asasi manusia.

c. Makna Sila Ke-4 Dalam Pemilu

Sila keempat dari Pancasila yang dirumuskan dalam Pembukaan UNDANG-UNDANG NRI 1945 alinea keempat, berbunyi: "...dengan berdasar kepada, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebuaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan".

Kerakyatan berasal dari kata "rakyat" yang berarti sekelompok manusia yang menjadi warga dalam suatu negara. Yang dimaksud kerakyatan adalah suatu sistem pemerintahan negara atas dasar pertimbangan kehendak rakyat. Kerakyatan berarti juga kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dapat disebut pemerintahan rakyat, yaitu dari rakyat oleh rakyat

¹⁸ Dalam pembuatan undang-undang di bidang politik tersebut idealnya dirancang bersamaan antara Undang-Undang Partai Politik, Undang-Undang Pemilu Legislatif, Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu, dan Undang-Undang MD3.

untuk rakyat, atau kedaulatan rakyat. Istilah yang populer untuk kerakyatan ialah *demokrasi* (kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa).¹⁹ Perkembangan sekarang, kerakyatan atau demokrasi tidak hanya meliputi bidang pemerintahan atau politik saja, tetapi meliputi juga bidang ekonomi, sosial, dan kebudayaan.

Sistem kerakyatan jika dianalisis jalur perjalannya adalah dititik beratkan pada tuntutan dari rakyat pada umumnya yang dipertimbangkan oleh rakyat sebagai penguasa, dan hasil dari pertimbangan itu keluar sebagai ketetapan yang berupa aturan-aturan untuk rakyat. Adapun aturan-aturan untuk rakyat ini dipengaruhi dan mempengaruhi keadaan kehidupan rakyat, yang selanjutnya timbul tuntutan dan dukungan lagi sebagai penyempumaan yang akan dipertimbangkan, demikian seterusnya.

Kerakyatan atau demokrasi mempunyai dasar-dasar yang kuat dan tumbuh subur dalam kehidupan

manusia, sebagai sebab-masabab timbulnya kerakyatan. Adapun dasar pemikiran timbulnya kerakyatan ini ada tiga hal, yakni:²⁰

- 1) Adanya kesadaran bahwa manusia mempunyai harkat dan martabat yang sama, atas dasar pemikiran bahwa semua manusia melalui proses hidup yang sama sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu, manusia selalu menuntut dan menghendaki adanya perlakuan sama, tuntutan ini tidak dapat dihalang-halangi, harus diberi kemerdekaan sesuai dengan kedudukannya sebagaimana manusia yang mempunyai hak untuk merdeka.
- 2) Adanya pengaruh agama yang kuat dalam kehidupan manusia yang mengajarkan bahwa manusia harus memuliakan dan menghargai manusia, manusia tidak boleh menghina sesamanya, setiap umat manusia adalah saudara bagian lain. Ajaran demikian ini bersifat universal dalam membimbing manusia untuk mencapai kebahagiaan lahiriah dan batiniah yang selanjutnya mempengaruhi juga cara hidup bernegara dan

¹⁹. Noor Ms. Bakry, *Orientasi Filsafat Pancasila*, Yogyakarta: Liberty, cetakan kedua, 1997, hlm: 116.

²⁰. *Ibid*, hlm: 117

bermasyarakat dengan cara kekeluargaan.

3) Adanya tuntutan suatu aturan-aturan yang berdasarkan kehendak warga masyarakat untuk melindungi serta mengakui persamaan dan perbedaan sebagai eksistensi manusia yang merdeka. Aturan ini dimaksudkan supaya dalam hidup bersama tidak saling bertentangan, karena pada dasarnya setiap manusia mempunyai tujuan ingin mencapai kebahagiaan, yang cara pencapaiannya antara satu dengan lainnya berbeda.

Dengan berdasarkan ketiga hal itu di dalam hidup bermasyarakat timbullah dalam hati nurani manusia adanya rasa kekeluargaan, memperhatikan kehendak warga masyarakat atas dasar mencintai sesama manusia serta mengakui adanya perbedan-perbedaan, antara warga yang satu dengan yang lain saling melengkapi dan berhubungan secara harmonis tiada saling mengganggu. Dari bentuk tata-cara kekeluargaan yang ada dalam masyarakat ini diungkapkan ke arena kenegaraan, dan karena setiap anggota warga negara disebut dengan istilah rakyat, maka kekeluargaan ini disebut dengan istilah kerakyatan, yaitu kekeluargaan dalam kenegaraan.

Merujuk pada ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 menjabarkan pengamalan sila ke 4 Pancasila sebagai berikut:

- 1) Sebagai warga negara warga masyarakat Indonesia mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama.
- 2) Keputusan yang menyangkut bersama terlebih dahulu diadakan musyawarah, dan keputusan diusahakan secara mufakat, diliputi oleh semangat kekeluargaan.
- 3) Menghormati dan menjunjung tinggi setiap hasil musyawarah dan melaksanakannya dengan iktikad baik dan rasa tanggung jawab.
- 4) Musyawarah dilakukan dengan akal sehat dan hati nurani yang luhur, dengan mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat, serta tidak memaksakan kehendak kepada orang lain.
- 5) Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan.

Kerakyatan atau demokrasi ini pada masa sekarang merupakan suatu sistem pemerintahan yang paling baik,

karena rakyat ikut serta dalam penguasaan negara. baik langsung maupun tidak langsung. Dalam sistem ini, rakyat adalah menentukan dan mengendalikan serta mengikat yang memerintah dengan Undang-Undang, sehingga pemerintah tidak dapat berbuat sekehendak hatinya. Tujuan akhir demokrasi adalah sama dengan tujuan akhir dari rakyat atau tujuan akhir dari manusia, yaitu kebahagiaan hidup. Pengertian kebahagiaan hidup ialah suatu keadaan hidup manusia yang kebutuhan jasmaniah dan rokhaniah relatif berubah-ubah dapat terpenuhinya. Hal ini merupakan tujuan pada umumnya dari demokrasi.

Istilah hikmat menurut Ismaun berasal dari bahasa Al-Qur'an yang maknanya lebih tinggi dari istilah filsafat. Secara sederhana dan bebas, arti hikmat itu ialah suatu kebenaran yang mengandung manfaat atau maslahat bagi kepentingan umum/kepentingan orang banyak (*respublica* atau *probonopublico*). Hikmat ini bersumber dari Nur-Illahi, dari Tuhan Yang Maha Esa. Jadi di sini sila pertama menjawai sila keempat. Dengan demikian kebenarannya adalah berasal dari Tuhan, oleh karena itu harus

memperhatikan petunjuk-petunjuk Tuhan.²¹

Istilah kebijaksanaan ialah melakukan perbuatan-perbuatan atas dorongan kehendak yang tertuju pada kebaikan, berdasarkan putusan akal untuk mencapai kebenaran yang sesuai dengan raga kemanusiaan. Kebijaksanaan ini bersumber dari pancaran akal manusia sebagai pertimbangan dalam mencari kebenaran untuk membimbing kehendak manusia ke arah kebaikan, dan kebaikan ini harus dijawab oleh sifat adil dan beradab, dalam arti sesuatu hal yang dapat membangun dan mengembangkan hidup. Dengan demikian kebaikan ini harus dikaitkan dengan kehidupan manusia untuk mencapai taraf yang lebih baik dan harus sesuai dengan rasa kemanusiaan. Berdasarkan ini jelas bahwa sila kedua menjawai sila keempat.²²

Berdasarkan uraian istilah tersebut dapat dirangkaikan menjadi istilah hikmat kebijaksanaan yang berarti suatu pertimbangan berdasarkan perpaduan antara kebenaran yang berasal dari Tuhan dengan hasil putusan akal yang sesuai dengan rasa kemanusiaan didorong oleh kehendak

²¹. *Ibid*, hlm:119.

²². *Ibid*.

untuk mencapai kebaikan hidup bersama.

Hikmat kebijaksanaan inilah satu-satunya dasar pertimbangan yang paling baik di saat ini, karena menghubungkan dua hal yang fundamental, yaitu *firman Tuhan* dan *pemikiran manusia* dalam satu titik pertemuan untuk membangun hidup manusia. Oleh karena itu negara yang di dalamnya ajaran-ajaran wahyu Tuhan tumbuh dengan subur maka kerakyatannya yang paling baik harus dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan, bukan hanya dipimpin oleh firman Tuhan saja atau dipimpin oleh pemikiran manusia saja, tetapi dipimpin berdasarkan pertimbangan dari firman Tuhan dan pemikiran manusia.

Dua hal ini memang harus diperhatikan sebagai dasar untuk memimpin kerakyatan, karena jika hanya firman Tuhan saja tanpa akal pikiran tidak berarti, demikian juga akal pikiran saja tanpa firman Tuhan dapat tersesat, oleh karena itu keduanya harus diperhatikan dalam mencapai kebahagiaan hidup manusia. Dengan demikian jelaslah bahwa kerakyatan ini harus dijewi oleh Ketuhanan Yang Maha Esa dan

kemanusiaan yang adil dan beradab, serta didasari oleh semangat persatuan. Permusyawaratan berarti suatu sistem dalam merumuskan, atau memutuskan sesuatu persoalan dengan cara mengadakan rapat sebagai forum pertukaran pendapat untuk mencapai kesepakatan bersama.

Pelaksanaan permusyawaratan ini disebut musyawarah, adapun yang ingin dicapai adalah kesepakatan pendapat, dengan demikian secara singkat dapat disebut musyawarah untuk mufakat. Sedang dasar pemikiran dari musyawarah untuk mufakat adalah sebagai berikut.²³

- 1) Bersumber adanya suatu gagasan bahwa persetujuan umum atas dasar pertukaran pendapat yang dapat mengatasi pendapat-pendapat lain merupakan keputusan yang arif-bijaksana.
- 2) Dalam merumuskan atau memutuskan sesuatu harus berdasarkan kepada kehendak rakyat yang berpegang atas pertimbangan hikmat kebijaksanaan sebagai landasan.
- 3) Adanya suatu keyakinan bahwa penyelesaian sesuatu persoalan yang dicapai sesudah diadakan tukar menukar pikiran yang menyangkut

²³. Ibid, hlm: 121.

segala seginya dianggap penyelesaian yang terbaik.

Sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dapat diuraikan secara singkat sebagai suatu sistem pemerintahan rakyat dengan cara melalui badan-badan tertentu serta di dalam menetapkan sesuatu peraturan dengan jalan musyawarah untuk mufakat atas dasar kebenaran dari Tuhan dan putusan akal sesuai dengan rasa kemanusiaan yang memperhatikan dan mempertimbangkan kehendak rakyat untuk mencapai kebaikan hidup bersama.

Uraian-uraian tersebut secara sederhana dapat disimpulkan bahwasanya pembahasan sila ke 4 merupakan pembahasan tentang demokrasi yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan. Pemimpin yang hikmat adalah pemimpin yang berakal sehat, rasional, cerdas, terampil, dan seterusnya pada hal-hal yang bersifat jasmaniah, sementara kebijaksanaan adalah pemimpin yang berhati-hurani, arif, bijaksana, jujur, adil, dan seterusnya pada hal-hal yang bersifat rohaniah. Jadi, pemimpin yang hikmat kebijaksanaan itu lebih mengarah pada

pemimpin yang profesional (hikmat) dan juga dewasa (bijaksana). Itu semua negara demokratis yang dipimpin oleh orang yang dewasa profesional dilakukan melalui tatanan dan tuntunan permusyawaratan/perwakilan.

Tegasnya, sila keempat menunjuk pada NKRI sebagai negara demokrasi-perwakilan yang dipimpin oleh orang profesional-dewasa melalui sistem musyawarah.

Musyawaroh diartikan dengan mengusahakan putusan secara bulat, dan sesudah itu diadakan tindakan bersama. Disini terjadi simpul yang penting yaitu mengusahakan keputusan secara bulat. Bulat yang dimaksud adalah hasil yang mufakat, artinya keputusan itu diambil dengan kesepakatan bersama. Dengan demikian berarti bahwa penentu demokrasi yang berdasarkan pancasila adalah kebulatan mufakat sebagai hasil kebijaksanaan. Oleh karena itu kita ingin memperoleh hasil yang sebaik-baiknya di dalam kehidupan bermasyarakat, maka hasil kebijaksanaan itu harus merupakan suatu nilai yang ditempatkan lebih dahulu.

Dalam melaksanakan keputusan diperlukan kejujuran bersama. Dalam hal ini perlu diingat bahwa keputusan

bersama dilakukan secara bulat sehingga membawa konsekuensi adanya kejujuran bersama. Perbedaan secara umum demokrasi di barat dan di Indonesia yaitu terletak pada permusyawaratan. Permusyawaratan diusahakan agar dapat menghasilkan keputusan-keputusan yang diambil secara bulat.

Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, yaitu bertanggungjawab menumbuhkan dan mengembangkan sistem politik Demokrasi Pancasila yang makin mampu memelihara stabilitas nasional yang dinamis, mengembangkan kesadaran dan tanggungjawab politikwarga Negara serta menggairahkan rakyat dalam proses politik. Hal ini menegaskan secara jelas bahwa pemilihan umum merupakan sarana dalam menjalankan demokrasi sebagai salah satu pilar prinsip demokrasi.²⁴

²⁴.Prinsip demokrasi secara umum mempunyai 4 (empat) pilar utama yaitu: (1). Lembaga legislatif/parlemen sebagai wakil rakyat ; (2). Lembaga eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan dalam arti sempit ; (3). Lembaga yudikatif sebagai tempat pemberi putusan hukum keadilan dalam pelaksanaan UU ; dan (4). Pers sebagai alat kontrol masyarakat. Lihat Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Politik Ketatanegaraan*, Yogyakarta: LabHukum FH-UMY Yogyakarta, 2007, hlm: 48.

Pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu hak asasi manusia yang sangat prinsipil. Karena itu, suatu pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia jika pemerintah tidak mengadakan pemilu, artinya pemilu menjadi suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan HAM warga Negara. Hak warga Negara untuk ikut serta di dalam pemilu disebut hak pilih. Hak pilih dalam pemilu terdiri atas hak pilih aktif (hak memilih) dan hak pilih pasif (hak dipilih).

Pemilu menurut A.Sudiharto Djiwandono adalah sarana demokrasi yang penting, yang merupakan perwujudan nyata keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan. Hal tersebut disebabkan oleh karena rakyat atau warga Negara mempunyai hak untuk memilih dengan bebas wakilnya-wakilnya yang akan ikut menyelenggarakan kegiatan pemerintahan, artinya rakyat ikut terlibat dalam kehidupan kenegaraan walaupun secara tidak langsung.²⁵

Perumus UUD 1945 telah menetapkan tentang ajaran kedaulatan rakyat yang diimplementasikan dengan pemilu, karena pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip

²⁵. *Ibid*, hlm: 77.

kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan bernegara yang demokratis adalah setiap warga Negara berhak ikut aktif dalam proses politik.²⁶ Pemilu dalam konteks UUD 1945 merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menuju pembentukan institusi Negara dan pemilihan pejabat-pejabat Negara sebagai pengembangan kedaulatan rakyat.

Pemilihan umum adalah salah satu hak asasi warga Negara yang sangat prinsipil, karenanya dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan pemilihan umum, sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semuanya itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya.²⁷

Pemilu yang adil dan bebas adalah pemilu-pemilu yang kompetitif adalah piranti utama membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada pengawasan rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting

untuk menjamin kesetaraan politis antara warga Negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara serta kebebasan dalam hak politik.²⁸ Kriteria pemilihan umum yang bebas dan adil mencakup dua hal yaitu sistem pemilihan umum dan proses pemilihan umum. Sistem pemilihan umum yaitu hukum-hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan umum. Proses pemilihan umum yaitu mengenai bagaimana pemilihan umum tersebut bisa diselenggarakan dalam praktik untuk menjamin agar hukum dengan tegas dan adil diterapkan dan agar tidak ada malpraktek yang bisa membuat hasil pemilihan umum dipertanyakan.²⁹

Selanjutnya Moh. Mahfud mengatakan bahwa kedaulatan rakyat mengandung pengertian adanya pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, menunjukkan bahwa pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) di mata rakyat.³⁰

²⁶. Dahlan Thaib dan Nikmatul Huda (editor), *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia Yogyakarta, 2009, hlm: xiii.

²⁷. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1983, hlm: 329.

²⁸. David Beetham dan Kevin Boyle, *Demokrasi*, Yogyakarta: Kanisius, 2000, hlm: 59.

²⁹.Ibid.

³⁰.Moh. Mahfud. MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hlm: 5.

d. Masyarakat Cerdas

Filosofi yang terkandung dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 alinea 4 berkaitan dengan tujuan negara adalah perwujudan visi bangsa Indonesia di bidang Hak Asasi Manusia yang hendak mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan sejahtera, di mana hak asasnya sepenuhnya dihormati, dipenuhi, dimajukan dan dilindungi.³¹ Penjabaran selanjutnya mengenai asas-asas dasar dapat dilihat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 yaitu: "Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan. Juga terdapat dalam Pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 5 UU tersebut."³²

Demokrasi yang secara resmi mengkristal di dalam UUD 1945 dan yang saat ini berlaku di Indonesia biasa

³¹ Lampiran Kepres Nomor 40 Tahun 2004, hlm 8.

³² Sri Handayani RW, Hak Warga Negara Dalam Pemilukada Langsung Di Negara Demokrasi, *Jurnal Konstitusi: PKHK FH UJB* Vol: IV No. 1, Juni 2011, hlm: 105.

disebut "Demokrasi Pancasila".³³ Demokrasi Pancasila berarti demokrasi, kedaulatan yang dijewai dan diintegrasikan dengan sila-sila yang lainnya. Hal ini berarti bahwa dalam menggunakan hak-hak demokrasi haruslah selalu disertai dengan rasa tanggungjawab kepada Tuhan Yang Maha Esa menurut keyakinan agama masing-masing, haruslah menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan martabat dan harkat manusia, haruslah menjamin dan mempersatukan bangsa, dan harus dimanfaatkan untuk mewujudkan keadilan sosial.³⁴ Tatanan demokrasi tidak akan terbangun tanpa hadirnya jaminan terhadap penegakan HAM Sebaliknya penegakan HAM hanya bisa terjamin dalam keberlangsungan tatanan demokrasi.³⁵

Dalam rangka mewujudkan kehidupan demokrasi, telah diamanemen UUD 1945³⁶ dan banyak produk hukum bidang politik yang telah

³³ Moh. Mahfud, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, PT Rineka Cipta: Jakarta, 2000, hlm 41.

³⁴ *Ibid*, hlm 43.

³⁵ Lihat Kompas, *Rapuhnya Pilar Demokrasi*, 29November 2010, hlm 6

³⁶ Tujuan amandemen adalah menyempurnakan aturan dasar, mengenai : tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, kesejahteraan sosial, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, hal-hal lain sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa.

dibuat, contohnya antara lain : UU tentang Partai Politik, UU tentang Pemilu Anggota Legislatif, UU tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, UU tentang Penyelenggara Pemilu, UU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) yang materi muatan pasal-pasal dalam UU tersebut sudah disesuaikan dengan era reformasi.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD.³⁷ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 juga mengandung dua macam kedaulatan. *Pertama*, kedaulatan langsung yang dilakukan oleh rakyat. *Kedua*, kedaulatan yang dilakukan oleh badan-badan perwakilan. Terkait kedaulatan langsung, UUD hasil perubahan telah mengaturnya dalam satu bab tertentu tentang pemilihan umum. Di pemilu, rakyat memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden. Setelah dilaksanakan pemilu secara langsung, proses berikutnya menurut konstitusi ialah kedaulatan dilakukan oleh badan perwakilan.³⁸

Beberapa landasan seperti landasan yuridis Pasal 2 ayat (1) UUD

Negara RI Tahun 1945³⁹ tentang adanya lembaga MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD. Lembaga tersebut yang fungsi, tugas dan wewenangnya telah diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Anggota DPR haruslah representatif sehingga pengisianya dilakukan dengan cara pemilihan umum. Hasil seleksi calon anggota legislatif diusulkan oleh partai politik untuk menjadi peserta pemilu.

Membahas partai politik akan selalu berkaitan dengan pemilu. Demikian pula sebaliknya membahas pemilu pasti berkaitan dengan partai politik. Partai politik dibentuk salah satunya adalah untuk menjadi peserta pemilu. Bila mengkaji kembali secara mendalam arti penting maupun eksistensi partai politik dalam negara yang merdeka, maka saat ini adalah waktu yang paling tepat menelaah kembali sistem pemilu dan sistem kepartaian yang sedang berlaku. Sudah tepat dan pantaskah partai-partai politik yang dibentuk dan yang ada saat ini menjadi peserta dalam pemilu legislatif.⁴⁰

³⁷. Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945

³⁸. Harjono, *Transformasi Demokrasi, Setjen dan Kepaniteraan MK*, Jakarta, 2009, hlm 213

³⁹. MPR terdiri atas Anggota DPR dan Anggota DPD yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

⁴⁰. Sri Handayani RW, Optimalisasi Partai Politik Dalam Membangun Pemilu Yang

Keanggotaan DPR diisi dengan melalui pemilu yaitu pemilihan umum anggota DPR.⁴¹ DPR memiliki fungsi, tugas dan wewenang dan dalam rangka menjalankan hal tersebut DPR juga memiliki hak, baik bersifat perorangan maupun kelompok.⁴² UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai politik yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 2 Tahun 2011. Dalam UU tersebut telah mengatur bahwa partai politik melakukan perekrutan terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi anggota partai politik dan bakal calon anggota DPR dan DPRD dengan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.⁴³

Satu hal yang mengganggu dalam UU tersebut khususnya materi muatan Pasal 29 ayat (1a) dengan Pasal 29 ayat (3). Apabila muatan AD dan ART partai bersifat tertutup, tidak demokratis bahkan diskriminatif, maka Pasal 29 ayat (1a) menjadi tidak efektif,

yaitu perekrutan akan dilaksanakan tidak melalui seleksi kaderisasi dan tidak demokratis, bahkan diskriminatif, kolusi, nepotisme, bahkan pelanggaran HAM.⁴⁴

Saat ini kegelisahan berbagai kalangan masyarakat, tokoh masyarakat, bahkan para akademisi semakin nyata terutama mengamati gerak-gerik parpol menjaring calon anggota legislatif. Berdasarkan pengamatan dan data media cetak dan elektronik terbukti Partai-partai sekarang sudah miskin ideologi dan menghilangkan ruh Pancasila sebagai nyawa dalam berpolitik. Hal itu terlihat dari cara menjalankan partai dengan tidak profesional, mencapai tujuan dengan cara instan dan fokus hanya tertuju pada asal menang dan dapat kekuasaan. Partai-partai juga mencalonkan anggota legislatif berdasarkan ukuran finansial dan popularitas minus moral integritas dan keahlian. Kebijakan pengurus partai lebih mengedepankan para anggota legislatif dari luar dan mengabaikan kader-kader putra terbaik partai.

Demokratis, *Jurnal Konstitusi: PKHK FH UJB*, Vol: II No. 1 Juni, 2009, hlm: 89-90.

⁴¹. Pasal 19 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945

⁴². Lihat Pasal 69 s/d Pasal 79 UU no. 27 Tahun 2009

⁴³. Lihat Pasal 29 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 29 ayat (1a)

⁴⁴ Sri Handayani RW, Tanggung Jawab Partai Politik Dalam Perekutan Calon Anggota Legislatif Dari Perspektif HAM, *Jurnal Konstitusi: PKHK FH UJB*, Vol: II No. 1 September, 2013, hlm: 26.

Agar pemilu yang dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali tidak hanya sekedar ritual politik maka partai politik mulai saat ini segera melakukan konsolidasi intern dalam rangka pementapan visi misi berkelanjutan yang progesif. Urgensi penguatan partai politik diperlukan karena eksistensi partai politik penting dalam suatu negara demokratis. Pada dasarnya partai politik sebagai kunci yang merekomendasikan sumber daya manusia ke wilayah kekuasaan dalam pemerintahan baik di pusat maupun daerah. Bertumbuh-kembangnya partai politik ke arah yang lebih baik akan mampu mempengaruhi tumbuhnya kesadaran masyarakat akan hak-hak politiknya.⁴⁵

Konsistensi dan penerapan sistem Demokrasi Pancasila secara konsekuensi ke depan akan mewujudkan cita-cita dan tujuan Negara Indonesia. Cita-cita atau tujuan Negara Republik Indonesia harus dilakukan secara bersama-sama yang meliputi: membangun, pemajuan HAM, demokratis, penegakan supremasi hukum, memantapkan kestabilan, membentuk pemerintahan yang efektif,

mensejahterakan rakyat dan eksis di dunia internasional.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

a. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian membuktikan bahwa pembentukan Undang-Undang bidang politik tidak menggunakan model sebagaimana dijabarkan dalam gambar dan tabel, sehingga tidak sesuai dengan konsep Negara hukum sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) dan tidak sesuai dengan Ideologi Pancasila sebagai landasan filosofisnya.

b. Saran

- 1) Pembentukan Undang-Undang (Pemerintah dan DPR): Prolegnas mengagendakan pembahasan UU Bidang Politik dilakukan secara bersamaan, supaya tidak saling bertentangan satu dengan yang lain.
- 2) Partai Politik: menjabarkan Ideologi Pancasila dalam Anggaran Dasar Anggara Rumah Tangganya (AD/ART) Partai, memiliki prinsip-prinsip partai yang sesuai dengan amanat konstitusi.

⁴⁵ Sri handayani RW, *Jurnal Konstitusi: FH UJB*, Vol: II No. 1, Juni, Tahun 2009, Loc.Cit., hlm: 91.

- 3) KPU: menjaga integritas sehingga berwibawa, dengan demikian peraturan mudah untuk ditegakkan
- 4) Penegak Hukum: pro aktif dalam menegakkan hukum, dalam rangka melindungi yang lemah.
- 5) Masyarakat: meningkatkan kesadaran hukumnya, demi kepentingan bangsa dan negara.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Anis Ibrahim, 2008, *Legislasi dan demokrasi*, Malang:In-TRANS Publishing.
- Dahlan Thaib dan Nikmatul Huda (editor), 2009, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia Yogyakarta.
- David Beetham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, Yogyakarta: Kanisius.
- Harjono, 2009, *Transformasi Demokrasi, Setjen dan Kepaniteraan MK*, Jakarta.
- Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, 2011, *Legislative Drafting*, Yogyakarta:Total Media.
- Lexy J. Moleong, 2004, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Maria Farida Indrat S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan Jilid 1*, Yogyakarta: Kanisius.

- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI.
- Moh. Mahfud. MD, 1999, *Pergulatan Politik Dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media.
- , 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, PT Rineka Cipta: Jakarta.
- Noor Ms. Bakry, cetakan kedua, 1997, *Orientasi Filsafat Pancasila*, Yogyakarta: Liberty.
- Rukmana Amanwinata, dkk, 1985, *Kamus Istilah Tata Negara*, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Dept Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006, *Materi Sosialisasi UUD Negara RI Tahun 1945*.
- Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2007, *Politik Ketatanegaraan*, Yogyakarta: LabHukum FH-UMY Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press.
- Soimin, 2010, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara Di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.
2. Peraturan Perundang-undangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat,

Dewan Perwakilan Rakyat,
Dewan Perwakilan Daerah,
Dan Dewan Perwakilan Rakyat
Daerah.

Keputusan Presiden Nomor 40
Tahun 2004 Tentang Sistem
Jaminan Sosial Nasional

3. Jurnal

Sri Handayani RW, Optimalisasi
Partai Politik Dalam
Membangun Pemilu Yang
Demokratis, *Jurnal Konstitusi:*
PKHK FH UJB, Vol: II No. 1
Juni, 2009.

-----, Hak Warga Negara Dalam
Pemilukada Langsung Di
Negara Demokrasi, *Jurnal*
Konstitusi: PKHK FH UJB
Vol: IV No. 1, Juni 2011.

-----, Undang-Undang Yang
Tidak Berlandaskan Pada Cita
Hukum Pancasila Dan
Implikasinya, *Jurnal*
Konstitusi: P3KP Universitas
Jambi, Vol: I No: 1 Tahun
2012.

-----, Tanggung Jawab Partai
Politik Dalam Perekutan
Calon Anggota Legislatif Dari
Perspektif HAM, *Jurnal*
Konstitusi: PKHK FH UJB,
Vol: II No. 1 September, 2013.

4. Lainnya

Sri Handayani R.W, “*Sistem Pemilu Serentak Sesuai Konstitusi (Sebagai Model Di Daerah Istimewa Yogyakarta)*”, Penelitian Kopertis Wilayah V DIY.

Kompas, 24 April 2010, hlm 6.
Kompas, 29 November 2010, hlm 6
Kompas, 15 Maret 2011, hlm 3.
Kompas, 15 Maret 2011 hlm 3.
Kompas, 4 Juli 2011, hlm: 6
Kompas, 4 Februari 2012, hlm 4.
Kompas, 2 Februari 2012, hlm: 6.