

PENGUATAN INSTITUSI KEDAULATAN RAKYAT SEBAGAI IMPLEMENTASI DEMOKRASI PANCASILA

Fajar Sugianto¹, Budiarsih²

E-mail: fajarsugianto@untag-sby.ac.id¹

Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Abstrak

Demokrasi sebagai suatu sistem telah menjadi alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bernegara. Secara historis, demokrasi lahir sejak zaman Yunani kuno, yakni munculnya negara kota (polis) yang menjadi corak utama dalam demokrasi Yunani kuno. Hal tersebut yang kemudian menjadi seluk beluk adanya bentuk pemerintahan oleh rakyat karena jika diartikan secara harfiah, maka demokrasi merupakan bahasa latin yang berarti rakyat (demos) dan pemerintahan (kratos). Mula-mula pada abad ke 7 dan ke 6 SM, demos tidak mencakup pengertian rakyat, namun setelah pertengahan abad ke 5 SM kata “demokratia” digunakan sebagai istilah dalam menyebutkan “pemerintahan oleh rakyat”. Di Indonesia, konsepsi pemerintahan oleh rakyat (demokrasi) dituangkan ke dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, namun konsepsi demokrasi tersebut berbeda dengan konsep demokrasi yang ada di Yunani. Sistem demokrasi di Indonesia merupakan pengejawantahan dari Sila ke 4 dari Pancasila, sehingga seringkali disebut sebagai “Demokrasi Pancasila”. Dalam perkembangannya, demokrasi Pancasila dilaksanakan melalui penyelenggaraan pemilihan umum setiap 5 (lima) tahun sekali. Namun, implementasi demokrasi demikian tidak juga memberikan peningkatan kualitas pada pejabat publik yang terpilih melalui pemilihan umum, sehingga muncul pertanyaan mendasar: Apakah pemilihan umum merupakan metode yang tepat dalam implementasi Demokrasi Pancasila? Sebab, kualitas hasil pemilihan umum tidak lebih baik di era reformasi yang telah berlangsung selama 20 (dua puluh) tahun.

Kata Kunci: Pancasila, Demokrasi, Pemilihan Umum.

Abstract

As a system, democracy has been an alternative in certain types of activities of the state. Historically, democracy was born in the ancient Greece rotating state of the city which became the main feature in its democracy. It then grew becoming the main characteristic of the form of government by the people since generally democracy means people (demos) and government (kratos) although in much earlier time the meaning of demos did not include the people in it. In Indonesia, the conception of democracy as a means of people and government is stated in Article 1 paragraph (2) of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 which broadly differ

from the original conception of democracy in Greece. Indonesia democratic system is the embodiment of Pancasila therefore it is also known as Pancasila democracy. To show its development, Pancasila democracy had been implemented in national election every five years, but yet, it does not increase the wuality of the elected public officials. Having this said, we need to answer whether national election is the proper method in the implementation of Pancasila democracy? Since the result of the national election from the last twenty years since reformation does not show significant changes between the quality of public officials and the Pancasila democracy.

Keywords: Pancasila, Democracy, National Election.

Pendahuluan

Konsep awal demokrasi dapat ditelisik jauh pada peradaban Yunani kuno yang bercorak polis. Polis merupakan negara kota yang otonom dan merupakan ciri khas peradaban Yunani kuno. Demokrasi nampak pada polis Athena sebagai salah satu dari banyak polis di Yunani yang kerap dianggap sebagai pusat keilmuan.¹Sistem pemerintahan yang berlaku di polis Athena didasarkan pada suara mayoritas dalam pemungutan suara.Setiap permasalahan yang menyangkut kehidupan berpolis yang berkaitan dengan kepentingan publik diselesaikan dengan pemungutan suara.Sistem tersebut sayangnya lalu terkubur bersama peradaban Yunani kuno yang mulai surut.²Yunani kehilangan pesonanya sebagai pusat peradaban dunia. Tidak lama setelah runtuhnya peradaban Yunani kuno Eropa masuk ke masa yang berat dan panjang.Lama demokrasi terkubur tapi ia kembali mendapatkan nafasnya bersama lahirnya zaman baru di Eropa. Reinesance sebuah penemuan kembali, kelahiran yang baru, penggalian kembali warisan Yunani.Pada masa inilah sejumlah karya filsuf Yunani kuno untuk pertama kali mendapat perhatian serius di benua Eropa.Demikian pula demokrasi Yunani menjadi ilham bagi sekian filsuf dan pemikir.Bertitik tolak pada warisan Yunani dan pergumulan mereka dengan realitas zaman di mana mereka hidup demokrasi berkembang lebih lanjut kita mengenal nama-nama besar seperti John Locke,

¹ Wasino, *Demokrasi: Dulu, Kini dan Esok*, Makalah Diskusi disampaikan pada Diskusi “Wajah Demokrasi Indonesia”, Semarang 30-31 Maret Tahun 2009.

² Fuad Hasan, Bab Pengantar dalam Plato, *Apologia: Pidato Socrates Yang Diabadikan Plato*, Bulan Bintang, Jakarta, 1986, hlm. 29

Roscoe dan Montesquieu. Mereka memberikan sumbangsih besar bagi perkembangan teori demokrasi yang kemudian banyak diadopsi negara modern.³

Pemikiran tentang demokrasi dan penerapannya semakin menemukan bentuknya yang makin sempurna di negara-negara Eropa pada akhir abad 19 sampai awal abad 20. Namun di sisi lain kita tidak boleh lupa bahwa Eropa di tempat lain di tanah koloni dan jajahan justru menunjukkan wajah yang berbeda.⁴ Perkembangan demokrasi di Eropa sekali-kali tak ingin dibaginya kepada tanah jajahan. Meski berusaha sekuat tenaga memonopoli pencapaiannya dalam hal demokrasi nyatanya pemikiran tentang demokrasi bocor juga. Pada kasus Indonesia kita akan melihat bahwa kebocoran itu terutama sekali dimotori oleh sekelompok mahasiswa Indonesia yang dengan susah payah dan luar biasa mendapat akses untuk melanjutkan pendidikan di Eropa.

Kelompok mahasiswa ini mereka banyak berkenalan dengan ide-ide yang luhur yang agung dan memukau. Lebih jauh lagi mereka juga menjadi saksi kehidupan bernegara yang jauh lebih baik, lebih demokratis. Pengalaman tersebut sangat kontras dengan apa yang terjadi di tanah kelahiran mereka. Padahal bangsa-bangsa Eropa itulah yang sebenarnya sekarang berkuasa di tanah kelahiran mereka. Satu contoh konkret adalah apa yang dialami oleh Moh. Hatta. Dia mengalami sendiri betapa bedanya kehidupan bernegara antara di negeri merdeka dan negeri terjajah.

Moh. Hatta di Belanda walaupun sebagai seorang dari tanah jajahan masih mendapat hak untuk membela diri di pengadilan. Pembelaannya yang terkenal diberi judul yang cukup berani, "*Indonesia Vrij*".⁵ Pada generasi Hatta ide demokrasi terus meresap dalam gerakan menuntut kemerdekaan. Ide demokrasi yang 'dicuri dari negeri penjajah' menjalin pergumulan dengan kondisi real Indonesai dan konsep-konsep khas Indonesia. Kita akan menyaksikan pergumulan itu terus berlanjut di alam Indonesia merdeka walau mengalami jalan yang seringkali terjal dan berliku.

³ Simon Petrus L. Tjahjadi, *Petualangan Intelektual*, Kanisius, Yogyakarta, 2014, hlm. 271

⁴ Wertheim W.F., *Masyarakat Indonesia Dalam Transisi: Studi Perubahan Sosial*, terjemah oleh Misbah Zulfa Elizabeth, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999, hlm. 51-52

⁵ Moh. Hatta, *Untuk Negeriku Bukittinggi-Rotterdam Lewat Betawi: Sebuah Otobiografi*, Kompas, Jakarta, 2011, hlm. 290

Secara faktual, gagasan tentang demokrasi bermula dari negara-negara Barat, khususnya Inggris, Amerika dan Prancis. Akar ideologi demokrasi Barat adalah Liberalisme, Menurut Ali Mudhafir, Liberalisme merupakan aliran Filsafat yang mempertahankan kebebasan perseorangan terhadap kekuasaan yang hendak berlaku secara mutlak. Kebebasan ini mencakup bidang agama, ekonomi dan politik. Liberalisme kemudian menjadi moralitas tertinggi bagi kemajuan bersama, yaitu kebebasan individu dalam kehidupan bernegara. Yang kemudian melahirkan nasionalisme dan demokrasi dalam kehidupan politik, melahirkan tatanan kapitalis dengan semboyan *Laisser Faire, laisser passer le monde va de lui meme* (produksi bebas, perdagangan bebas, hukum kodrat akan menyelenggarakan harmoni dunia) dibidang ekonomi, dan kebebasan beragama dengan sekularisme.⁶

Terhadap pemahaman demokrasi Barat ini, Moh. Hatta mengatakan bahwa kebebasan individu ini nantinya mengakibatkan ketidakadilan dalam masyarakat, karena kedaulatan hanya berpusat pada para pemilik modal.⁷ Kritik selanjutnya sebagaimana disitir Zulkifli Suleman dikatakan sebagai berikut:

Jadinya, demokrasi Barat yang dilahirkan oleh Revolusi Prancis tiada membawa kemerdekaan rakyat yang sebenarnya, melainkan menimbulkan kekuasaan kapitalisme, sebab itu demokrasi politik saja tidaklah cukup untuk mencapai demokrasi yang sebenarnya yaitu kedaulatan rakyat. Haruslah ada pula kedaulatan ekonomi, yang memaknai dasar, bahwa segala penghasilan yang mengenal kehidupan orang banyak harus berlaku dibawah tanggungan orang banyak juga.⁸

Dari kutipan diatas dapat disimpulkan bahwa demokrasi Barat hanya memberikan kedaulatan kaum pemodal, Hatta menambahkan, demokrasi kapitalis inilah yang harus ditolak dan tidak cocok untuk Indonesia. Sebaliknya, demokrasi modern yang berbasis pada nasionalisme religius adalah bentuk demokrasi yang dicita-citakan bangsa Indonesia yang kemudian merupakan cikal bakal lahirnya Demokrasi Pancasila. Namun demikian, sejak era reformasi sistem demokrasi diejawantahkan ke dalam pemilihan umum secara langsung sebagaimana

⁶ Ali Mudhafir, *Kamus Teori dan Aliran Dalam Filsafat*, Liberty, Bandung, 2008, hlm. 48

⁷ Moh. Hatta, *Kebangsaan dan Kerakyatan*, Penerbit LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 14

⁸ Zulkifli Suleman, *Demokrasi Untuk Indonesia: Pemikiran Politik Bung Hatta*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 12-13

ditentukan dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, setiap pengisian jabatan politik rakyatlah yang harus menentukan sendiri siapa pemimpin yang tepat untuk mengisi pimpinan lembaga negara atau daerah.

Sejak sistem penyelenggaraan demokrasi dilaksanakan melalui pemilihan umum secara langsung, tidak ada perbaikan kualitas hasil pemilihan umum dalam memilih pimpinan lembaga negara. Bahkan, dapat dikatakan bahwa kemajuan sistem demokrasi modern sebagaimana diterapkan di barat tidak beriringan dengan meningkatnya kualitas pemimpin yang dipilih melalui penyelenggaraan pemilihan umum. Oleh karena itu, lahirlah pemimpin-pemimpin yang tidak mempunyai kapasitas secara personal untuk memimpin institusi negara atau daerah sehingga pengelolaan atas pemerintahan dijalankan secara serampangan tanpa adanya tatanan yang baik. Atas dasar itu, maka muncul pertanyaan untuk mengatasi problem dasar bahwa: Apakah pemilihan umum merupakan metode yang tepat dalam implementasi Demokrasi Pancasila?

Pembahasan

Merujuk pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam naskah lama (UUD 1945), Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang bersifat kekeluargaan. NKRI yang bersifat “kekeluargaan” yang memenuhi unsur pembentukan sebuah negara telah menjadi semangat dan cita-cita yang muncul dalam perdebatan-perdebatan sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan rapat-rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 28 Mei - 22 Agustus 1945. Dalam risalah dari sidang tersebut menunjukkan bahwa para pendiri bangsa tampaknya tidak mau terjebak dalam sistem pemerintahan yang bersifat Presidensial atau Parlementer. Para pendiri bangsa justru berkesimpulan bahwa Indonesia perlu mengadopsi sistem pemerintahan otentik yang berdasarkan pada corak hidup bangsa Indonesia, yaitu sistem kekeluargaan yang pada saat itu disebut juga sebagai “Sistem Sendiri”.

Visi negara kekeluargaan ini sesungguhnya berakar dari cara pandang hakikat manusia Indonesia yang mendasari paham kekeluargaan sebagaimana

yang diuraikan di atas. Dengan berlandaskan atas paham tersebut, maka negara yang telah diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 bukan terbentuk secara organis dari individu-individu sebagaimana yang diajarkan oleh para pemikir individualis, melainkan menurut Notonegoro, negara terbentuk atas dasar kodrat manusia sebagai individu dan makhluk sosial.⁹Oleh sebab itu, setelah menegara manusia Indonesia di samping mempunyai hak individu, pada dirinya juga melekat hak kemasyarakatan (kolektivitas), yaitu hak yang diberikan kepada individu berhubung dengan tugasnya dalam masyarakat.Jadi, sebagai anak bangsa, hak individu orang Indonesia melekat kepada hak warga Negara Indonesia.Oleh karena itulah maka hak-hak individu bangsa Indonesia tercantum dalam UUD 1945, Bab X, berjudul “Warga Negara”.

Selanjutnya dari pemikiran lahirnya konsep “Negara Kekeluargaan” tersebut di atas, maka sebagai pokok pikiran pertama dalam penjelasan Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa dalam Pembukaan diterima aliran negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan.

Dalam pokok pikiran ketiga dari penjelasan Pembukaan tersebut, juga menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Dengan demikian, secara konsepsional, pengertian “Negara Kekeluargaan” di sini berarti bukan keluarga “penguasa” melainkan keluarga besar bangsa Indonesia. Dalam kaitan ini, Abdul Kadir Besar sebagaimana dikutip oleh Soeprapto menarasikan bahwa konsep Negara Kekeluargaan memiliki 6 (enam) ciri-ciri yakni *Pertama*, antara negara dan rakyat terjalin oleh relasi saling tergantung.Interaksi saling memberi antargolongan yang ada dalam masyarakat melahirkan negara.Sebaliknya, negara dengan relasi kendali a-simetriknya menyelenggarakan pengetahuan yang menjamin berlangsungnya interaksi saling memberi.*Kedua*, anggota masyarakat memandang negara sebagai dirinya sendiri yang secara kodrati berelasi saling tergantung.Sebaliknya, negara memandang warga negaranya sebagai sumber genetik dirinya.*Ketiga*, antara rakyat dan negara

⁹ Kaelan M.S., *Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 2015, hlm. 42

tidak terdapat perbedaan kepentingan. *Keempat*, yang berdaulat adalah seluruh rakyat bukan individu. *Kelima*, kebebasan manusia adalah kebebasan relasional. *Keenam*, putusan yang akan diberlakukan pada seluruh rakyat, sewajarnya lewat proses musyawarah untuk mufakat.¹⁰

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat kekeluargaan sebagaimana diuraikan di atas, para pendiri negara selanjutnya mencita-citakan negara yang berkedaulatan rakyat. Untuk itu, dirumuskanlah model demokrasi yang berdasarkan Pancasila yang diartikan sebagai sistem kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan-perwakilan. Dalam kaitan ini, pokok pikiran ketiga yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 menyatakan negara yang berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan-perwakilan. Dengan demikian, maka Sistem Demokrasi Pancasila tersebut mengandung dua prinsip dasar yaitu *Pertama*, prinsip kerakyatan yang berarti bahwa pengaturan pemerintahan dan ekonomi semuanya harus diputuskan bersama oleh seluruh rakyat. Hal ini berarti bahwa segenap keputusan yang berkaitan dengan kebijakan ketatanegaraan harus diputuskan oleh seluruh rakyat bukan keputusan oleh orang perorang atau golongan. Prinsip berikutnya, yaitu permusyawaratan dalam perwakilan dan mufakat. Dalam kaitan ini, Soekarno dalam pidato di depan Sidang BPUPKI, tanggal 1 Juni 1945 menyampaikan pertanyaan retorik, "*Kemudian apakah dasar yang ke-3?*" Lantas beliau jawab sendiri: "*Dasar itu ialah dasar mufakat, dasar permusyawaratan. Negara Indonesia bukan satu Negara untuk satu orang, bukan satu Negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan Negara 'semua untuk semua', 'satu untuk semua, semua untuk satu'.*" Kami yakin, bahwa syarat mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan. Selanjutnya, dalam pidato tersebut beliau juga mengatakan "*Kalau kita menilai demokrasi, hendaknya bukan demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni Politiek Economische Democratie yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial.*" Bahkan, Soekarno mengungkapkan, bahwa demokrasi kita janganlah mengikuti model "mayorokrasi" dan

¹⁰ Soeprapto, *Pancasila: Makna dan Perumusannya*, Lembaga Pengkajiian dan Pengembangan Kehidupan Bernegara (LPPKB), Jakarta, 2013, hlm. 38

“minorokrasi”. Dalam arti kata, demokrasi di Indonesia tujuannya mencapai “*win-win solution*”, agar merawat persatuan dan kesatuan bangsa. Bukannya, *win-lost solution* yang berpotensi *the winner takes all* yang menimbulkan perpecahan. Dalam kaitan ini selanjutnya Moh. Hatta menyatakan “*Pendeknya cara mengatur pemerintahan negeri, cara menyusun perekonomian rakyat, semuanya harus diputuskan oleh rakyat dengan mufakat. Pendek kata rakyat itu daulat alias raja atas dirinya. Tidak lagi orang seorang atau sekumpulan orang pandai atau segolongan kecil saja yang memutuskan nasib rakyat dan bangsa, melainkan rakyat sendiri. Inilah arti kedaulatan rakyat! Inilah suatu dasar demokrasi atau kerakyatan yang seluas-luasnya. Inilah arti kedaulatan rakyat. Tidak saja dalam hal politik melainkan juga dalam sisi sosial dan ekonomi ada demokrasi.*”¹¹

Dari dua gagasan besar dari dua orang pendiri negara ini mempertegas bahwa demokrasi Indonesia yang berdasarkan Pancasila sebagaimana dikemukakan oleh Yudi Latif mengandung prinsip dasar kerakyatan, permusyawaratan lewat perwakilan dan mufakat (hikmat kebijaksanaan). Kerakyatan, permusyawaratan dan mufakat itulah yang menjadi prinsip dasar demokrasi Pancasila. Ketiga prinsip dasar demokrasi tadi harus dijalankan bersama-sama. Hal ini berarti bahwa demokrasi Pancasila, tidak cukup apabila hanya mengedepankan unsur kerakyatan saja tanpa memperhatikan unsur permusyawaratan dalam perwakilan dan mufakat, demikian pula sebaliknya. Karena, cita permusyawaratan dalam perwakilan dan mufakat akan memancarkan kehendak untuk menghadirkan negara dengan semangat kekeluargaan. Sedangkan, cita mufakat merefleksikan orientasi etis dari bangsa Indonesia. Dengan demikian, dalam demokrasi Pancasila semua pengambilan keputusan kenegaraan harus dilakukan bersama oleh seluruh rakyat melalui permusyawaratan untuk mencapai mufakat. Tiga prinsip tersebut diatas dalam suatu kesatuan yang utuh dan menyeluruh merupakan Doktrin Kerakyatan Indonesiayang menjadi esensi dari sistem demokrasi politik yang sesuai dengan hakikat manusia Indonesia dan paham kekeluargaan.¹²

¹¹Moh. Hatta, *Ke Arah Indonesia Merdeka*, Naskah Pidato Tahun 1932.

¹² Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia, Jakarta, 2011, hlm. 84

Kedua, demokrasi Pancasila memiliki dimensi demokrasi politik, demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial lainnya. Sistem demokrasi politik dan ekonomi telah dirumuskan oleh para pendiri negara sebagaimana diamanatkan UUD 1945. Menurut Soekarno dan Moh. Hatta, penyelenggaraan demokrasi politik haruslah dilaksanakan terutama bersama-sama dengan demokrasi ekonomi, sehingga kesejahteraan sosial benar-benar terwujud. Jadi, sistem demokrasi Pancasila bagaikan dua wajah dalam satu keping mata uang. Pandangan Moh. Hatta dan Soekarno tersebut sangat tepat, karena demokrasi mengandung dua unsur pokok yaitu kebebasan dan kesetaraan. Karena itu demokrasi Pancasila tak mungkin terwujud tanpa adanya kebebasan sekaligus kesetaraan. Hal ini menunjukkan, bahwa terwujudnya kebebasan dan kesetaraan secara bersamaan menjadi prasyarat pokok terwujudnya demokrasi Pancasila. Dalam kaitan ini, Yudi Latif melihat dengan jeli bahwa dalam pembukaan UUD 1945, pencantuman sila keempat dan sila kelima dihubungkan dengan kata sambung “serta”. Hal ini dapat diartikan bahwa sila keempat (kerakyatan) dan sila kelima (keadilan/kesetaraan) merupakan suatu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan.¹³

Dengan landasan prinsip dasar demokrasi Pancasila seperti diuraikan di atas, maka demokrasi politik Indonesia mengandung dua prinsip dasar sebagai berikut ini. *Pertama*, kedaulatan sepenuhnya ada pada rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR, utusan daerah dan utusan golongan. MPR adalah *locus of sovereignty* yang memegang kekuasaan dan penyelenggara negara tertinggi. Sebagai pemegang kekuasaan dan penyelenggara negara tertinggi, MPR dengan sendirinya menjadi “pemegang” kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan bagian dari MPR yang berfungsi sebagai lembaga legislatif dan Presiden yang dipilih dan diangkat oleh MPR adalah mandataris MPR yang melaksanakan fungsi eksekutif. Tugas pokok MPR adalah menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) serta ketetapan lainnya yang dipandang perlu. Di samping itu, tugas pokok lainnya adalah mengangkat Presiden dan Wakil

¹³*Ibid.* hlm. 86

Presiden. Oleh karena itu, Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Presiden, tidak “*neben*” akan tetapi “*untergeordnet*” kepada Majelis. Presiden tidak mempunyai politik sendiri, tetapi mesti melaksanakan haluan negara yang ditetapkan dan diperintahkan oleh MPR. Dari apa yang kami kemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa sistem yang dianut oleh demokrasi Pancasila adalah unikameral bukan bikameral atau trikameral. Suatu sistem demokrasi yang tidak menganut ajaran Trias Politika yang mendalilkan pemisahan kekuasaan: antara kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudisial. Pada sidang-sidang BPUPKI, Soepomo, Maramis, Soekarno, dan Moh. Hatta mengajukan pertimbangan-pertimbangan filosofis dan hasil kajian empiris untuk mendukung keyakinan mereka bahwa Trias Politika ala Montesqieu bukanlah sistem pembagian kekuasaan yang paling cocok untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.¹⁴ Selanjutnya para penyusun UUD 1945 juga menyatakan bahwa Trias Politika sudah kedaluwarsa, sebab itu kita menyusun suatu sistem ketatanegaraan sendiri.¹⁵ Demokrasi Pancasila merupakan sistem demokrasi yang berdasarkan pendelegasian kekuasaan (*delegation of power*) dari MPR sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi kepada DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Sistem ini dipilih oleh pendiri negara karena dipandang lebih sesuai dengan prinsip dasar demokrasi Pancasila sebagaimana diuraikan di atas.

Kedua, penyelenggaraan Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara berkala dan teratur dengan peserta partai-partai politik untuk memilih para wakil rakyat di pusat dan daerah, yaitu sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemilihan Umum tersebut diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, dan adil. Selanjutnya, DPR dan DPRD yang akan memilih pemimpin lembaga negara, baik di pusat maupun di daerah, melalui musyawarah untuk mufakat. Jadi dalam prinsip kedua ini, pemilihan pemimpin lembaga negara di pusat dan di daerah diselenggarakan

¹⁴ Sofian Effendi, *Sistem Pemerintahan Negara Kekeluargaan*, Pidato Dies Natalis XVIII Universitas Wangsa Manggala, Yogyakarta, 2004.

¹⁵ R.M.A.B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan “Pendiri Negara versus Sistem Presidensial Orde Reformasi”*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 33

secara tidak langsung sehingga tercapai hasil pemilihan pemimpin lembaga negara melalui musyawarah untuk mufakat.

Konsepsi mufakat itu sendiri, sesuai dengan pandangan tentang hakikat manusia Pancasila, sebagaimana yang telah diuraikan terdahulu. Konsepsi mufakat bersumber dari persamaan jiwa dan semangat dalam mengemban hasil karya bersama, baik keberhasilan maupun kegagalannya. Dengan kata lain, konsepsi mufakat dapat diartikan sebagai hasil daya konsensus, sehingga disebut juga sebagai hikmat kebijaksanaan.¹⁶ Melalui proses pemilihan seperti ini maka perwujudan kedaulatan dari seluruh rakyat menjadi sebuah keniscayaan, dan bukan sekadar kedaulatan orang-perorang atau golongan.

Adapun suara terbanyak seperti yang tercantum dalam Pasal 6A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kaitannya dengan mufakat, merupakan model pemungutan suara dari pelaksanaan konsepsi mufakat. Suara terbanyak dalam logika matematika berarti kemenangan mutlak, yaitu bahwa kemenangan suatu pemilihan minimal harus mendapatkan suara 50 persen plus satu sampai dengan hasil suara 100 persen. Dalam konteks politik, menurut Jimly Asshiddiqie, model tersebut disebut sebagai dukungan mayoritas mutlak.¹⁷ Sistem demokrasi seperti inilah yang sejatinya mencerminkan demokrasi khas Indonesia yang dimaksudkan Soekarno, Moh. Hatta, dan Penjelasan Pembukaan UUD 1945. Dengan pengertian tersebut maka mufakat mengandung makna adanya ruang kesepakatan, walaupun hasilnya bisa “lonjong” atau pun “bulat”. Suara terbanyak 50 persen plus satu adalah mufakat lonjong dan 100 persen adalah mufakat bulat. Dengan model mekanisme suara terbanyak tersebut para pendiri negara perumus UUD 1945 menciptakan “ruang publik” untuk mencapai mufakat tanpa terjadinya kebuntuan politik. Selain untuk mendapatkan pemimpin negara yang didukung oleh mayoritas rakyat yang penting artinya bagi efektivitas kepemimpinannya. Dengan demikian, model mekanisme suara terbanyak sesuai dengan konsepsi mufakat.

Dari pengertian dan prinsip dasar tersebut, kita dapat melihat perbedaan-perbedaan pokok antara demokrasi Indonesia yang berdasarkan Pancasila dengan

¹⁶ Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 92

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme*, PSHTN-FHUI, Depok, 2004, hlm. 64

sistem demokrasi lainnya. Karena perbedaan sistem tadi, para pendiri negara menyebutnya sebagai "sistem sendiri". Menurut Sofian Effendi, para ahli politik Indonesia menggunakan terminologi yang berbeda untuk menamakan sistem khas Indonesia tersebut. Ismail Suny menyebutnya Sistem Quasi Presidensial. Padmo Wahyono menamakannya Sistem Mandataris dan Tahir Azhary menamakannya Sistem MPR. Dalam klasifikasi Verney, sistem yang mengandung ciri sistem Presidensial dan parlementer disebut sistem semi-Presidensial.¹⁸ Menurut Arend Lijphart, sistem tersebut dinamakan sebagai sistem demokrasi konsensus (*concensus democracy*). Sistem demokrasi yang digagas oleh para pendiri negara ini oleh Soekarno disebut sebagai sistem "Demokrasi Terpimpin". Artinya, sistem demokrasi yang dituntun oleh Pancasila sebagai "*light star*". Dengan demikian, segala sesuatu yang akan menjadi keputusan pemegang kedaulatan rakyat (MPR) tidak boleh menyimpang dari Pancasila sebagai "*light star*"-nya. Dalam hubungan ini Pak Harto dalam pidato kenegaraannya pada tahun 1979 menggunakan terminologi "Demokrasi Pancasila" sesuai dengan Ketetapan MPRS Nomor XXXVII/1968, artinya sistem tatanan kehidupan negara dan masyarakat berdasarkan kedaulatan rakyat yang dijiwai oleh nilai-nilai luhur Pancasila.¹⁹

Selanjutnya pokok-pokok pikiran sistem demokrasi Pancasila menurut Undang-Undang Dasar 1945, tercantum dalam penjelasan Pembukaan sebagai berikut ini. *Pertama*, Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*). Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machsstaat*). *Kedua*, pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). *Ketiga*, kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR (*Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*). Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungs organ des Willens des Staatsvilkes*). Majelis ini menetapkan UUD dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Majelis inilah yang memilih dan mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). MPR inilah yang memegang kekuasaan

¹⁸ Sofian Effendi, *Loc. Cit.*

¹⁹ *Ibid.*

yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR. Presiden yang diangkat oleh MPR, bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Ia ialah "mandataris" dari MPR. Ia wajib menjalankan putusan-putusan MPR. Presiden tidak "*neben*" tetapi "*untergeordnet*" kepada MPR. Pemilihan dan pengangkatan Presiden oleh MPR dan tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum adalah sesuai dengan Demokrasi Pancasila. Pemilihan langsung memang melibatkan seluruh rakyat yang sesuai dengan salah satu ciri pokok demokrasi Pancasila. Namun, hal ini tidak dilaksanakan melalui proses musyawarah untuk mufakat yang menjadi ciri pokok lainnya dari demokrasi Pancasila. Kendatipun, misalnya, pemilihan langsung Presiden, calon Presiden yang memperoleh dukungan mayoritas mutlak, (lebih dari 50 persen ditambah 1) yang berarti telah memenuhi persyaratan mufakat, hal tersebut tetap belum sesuai dengan demokrasi Pancasila. Sebab, pemilihan tersebut tidak melalui proses musyawarah. Selain dari pada itu, Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, tidak dapat menjadi mandataris MPR, sehingga Presiden tidak "*untergeordnet*" sesuai dengan demokrasi Pancasila. Karena itulah, Presiden harus dipilih oleh MPR. *Keempat*, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah MPR. Di bawah MPR, Presiden ialah penyelenggara pemerintah tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab ada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*). *Kelima*, Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Di samping Presiden adalah DPR. Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membuat undang-undang (*Gezetsgebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (*Staatsbegroting*). Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan DPR, dan Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. *Keenam*, menteri adalah pembantu Presiden. Menteri negara tidak bertanggung jawab kepada DPR. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri ini tidak bertanggung jawab kepada DPR. Kedudukannya tidak bergantung kepada Dewan, tetapi bergantung kepada Presiden. Mereka adalah pembantu Presiden. *Ketujuh*, kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas. Meskipun kepala negara tidak bertanggung jawab kepada Presiden, ia bukan

“diktator”, artinya kekuasaan tidak tak terbatas. Di atas telah ditegaskan bahwa ia bertanggung jawab kepada MPR. Kecuali itu ia harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR. *Kedelapan*, kedudukan DPR adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Selain itu, anggota DPR adalah juga anggota MPR. Karena itu, DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika DPR menganggap bahwa Presiden melanggar UUD, Haluan Negara atau Ketetapan MPR lainnya, Majelis dapat diminta untuk mengadakan Sidang Istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden. *Kesembilan*, menteri-menteri bukan pegawai tinggi biasa. Meskipun kedudukan menteri negara bergantung pada Presiden, mereka bukan pegawai tinggi biasa. Sebab, menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executive*) dalam praktik.

Namun demikian, MPR sebagai institusi kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud oleh para pendiri negara haruslah mempunyai komposisi baru yang semula diisi oleh DPD sebagai perwakilan daerah, diganti oleh tokoh-tokoh yang integritas dan kredibilitasnya diakui oleh rakyat baik dari tokoh agama, akademisi dan sebagainya. Dengan demikian, akan tercipta pemilihan pemimpin negara yang mempunyai kapasitas dan kapabilitas untuk membangun negara karena dipilih oleh orang-orang yang mempunyai pertimbangan yang kuat dan matang. Tidak seperti pemilihan umum secara langsung yang latar belakang pendidikan dan sosialnya berbeda-beda namun dihitung sama. Selanjutnya, agar tidak terjadi pelanggaran berupa suap dan kompromi lainnya, maka seluruh rakyat menjadi pengawas dan penegak hukum sebagai penindak apabila terjadi pelanggaran atau tindak pidana. Sebab, akan lebih mudah mengawasi anggota MPR yang lebih sedikit jumlahnya daripada mengawasi seluruh rakyat yang jelas jumlahnya lebih banyak daripada penegak hukum itu sendiri. Adapun penyelenggara pemilihan umum, cukup menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD. Terakhir, dari tinjauan sosiologis, adanya pemilihan oleh MPR atau DPRD untuk tingkat daerah akan mengurangi konflik sosial di masyarakat akibat adanya perbedaan pilihan dalam pemilihan umum. Hal itu akan menjadi beradab kiranya karena cita-cita NKRI menjadi negara kekeluargaan akan terwujud dengan

baik serta kehidupan berbangsa dan bernegara yang rukun dan bergotong royong dengan sendiri akan tumbuh di elemen-elemen masyarakat Indonesia.

Simpulan

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, disimpulkan bahwa implementasi demokrasi Pancasila di Indonesia dilaksanakan dengan menguatkan kembali institusi kedaulatan rakyat yakni MPR pada pemerintahan pusat dan DPRD pada pemerintahan daerah. Sebab, hakikat demokrasi dalam perspektif Pancasila adalah memilih pimpinan lembaga negara atau daerah melalui musyawarah untuk mufakat yang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan. Hal demikian sebagaimana termaktub dalam sila ke 4 Pancasila. Adanya sistem pemilihan demikian, setidaknya akan memperbaiki kualitas demokrasi dalam menghasilkan pemimpin yang mempunyai kapasitas dan kapabilitas, sebab dipilih oleh orang-orang yang mempunyai pertimbangan yang kuat dan matang, sehingga kepemimpinan negara dan daerah akan jatuh kepada orang yang mempunyai kemampuan untuk memajukan bangsa dan negara ke arah yang lebih baik.

Refrensi

- Asshiddiqie, Jimly. (2002). *Konstitusi dan konstitusionalisme*, Depok: PSHTN-FHUI.
- Effendi, Sofian. (2004). *Sistem Pemerintahan Negara Kekeluargaan*, Yogyakarta: Pidato Dies Natalis XVIII Universitas Wangsa Manggala.
- Hasan, Fuad. (1986). *Bab Pengantar dalam Plato, Apologia: Pidato Socrates Yang Diabadikan Plato*, Jakarta: Bulan Bintang.
- Hatta, Moh., *Ke Arah Indonesia Merdeka, Naskah Pidato Tahun 1932*.
----- (1998). *Kebangsaan dan Kerakyatan*, Jakarta: Penerbit LP3ES.
- (2011). *Untuk Negeriku Bukittinggi-Rotterdam Lewat Betawi: Sebuah Otobiografi*, Jakarta: Kompas.
- Latif, Yudi. (2011). *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia.
- M.S. Kaelan (2015). *Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma.
- Mudhofir, Ali. (2008). *Kamus Teori dan Aliran Dalam Filsafat*, Bandung: Liberty.
- Petrus L. Simon., Tjahjadi. (2014). *Petualangan Intelektual*, Yogyakarta: Kanisius.

- R.M.A.B. Kusuma. (2001). *Sistem Pemerintahan "Pendiri Negara versus Sistem Presidensial Orde Reformasi"*, Yogyakarta: Kanisius.
- Soeprapto. (2013). *Pancasila: Makna dan Perumusannya*, Jakarta: Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Kehidupan Bernegara (LPPKB).
- Suleman, Zulkifli. (2010). *Demokrasi Untuk Indonesia: Pemikiran Politik Bung Hatta*, Jakarta: Penerbit Kompas.
- Wasino. (2009). Demokrasi: Dulu, Kini dan Esok, *Makalah Diskusi* disampaikan pada Diskusi "Wajah Demokrasi Indonesia", Semarang 30-31 Maret Tahun 2009.
- Werthreim W.F. (1999). *Masyarakat Indonesia Dalam Transisi: Studi Perubahan Sosial*, terjemah oleh Misbah Zulfa Ellizabeth, Yogyakarta: Tiara Wacana, Yogyakarta.