

**MODEL DEMOKRASI LANGSUNG VERSUS DEMOKRASI  
PERWAKILAN DAN ANCAMAN POLITIK UANG DALAM KAITAN  
DENGAN CITA HUKUM BANGSA INDONESIA<sup>1</sup>**

**Oleh :**

**Erdianto Effendi<sup>2</sup>**

**A. Pendahuluan**

Pada tahun 2003, sebelum ada kebijakan untuk menetapkan pemilihan kepala daerah secara langsung, Amzulian Rivai, dalam buku dengan judul “Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah” mengungkapkan bahwa berdasarkan hasil survey yang dilakukan FISIPOL Universitas Sumatera Utara bekerjasama dengan *United States Agency for International Deveelopment* (USAID) diketahui bahwa 67,9 % responden meyakini telah terjadi politik uang dalam pemilihan kepala daerah di Sumatera Utara. Selebihnya, 26,9 % kurang yakin dan hanya 5,2 % saja yang tidak yakin.<sup>3</sup>

Selain hasil survey di atas, Amzulian Rivai meyakini, walaupun tidak kasat mata telah terjadi politik uang dalam beberapa pemilihan kepala daerah seperti dalam pemilihan Bupati Lampung Selatan, Walikotamadya Surabaya, Walikotamadya Depok, Gubernur Kalimantan Tengah dan Pemilihan Gubernur Sumatera Barat sebagaimana yang telah diberitakan oleh Harian Kompas.<sup>4</sup> Fakta-fakta itu lah yang kemudian mengantarkan kita pada sebuah kebijakan untuk pemilihan kepala daerah secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan sebagai obat yang mujarab untuk memutus mata rantai politik uang dalam pemilihan kepala daerah oleh DPRD.

---

<sup>1</sup> Disampaikan dalam Acara Seminar dan Diskusi tentang Pemilihan Umum dalam rangka Pertemuan BKS PTN Wilayah Barat yang diadakan oleh Fakultas Hukum Universitas Riau, di Batam tanggal 3-4 Mei 2013

<sup>2</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau, sedang ditugaskanbelajarkan pada Program S3 Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, Alumni S1 Universitas Jambi, dan S2 Universitas Sriwijaya, Ketua Pengelola Jurnal Ilmu Hukum Universitas Riau

<sup>3</sup> Amzulian Rivai, *Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hal.18.

<sup>4</sup> Ibid.



Namun setelah lebih dari lima tahun penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, muncul fakta baru bahwa jumlah uang yang diperlukan untuk menjadi calon kepala daerah di era pemilihan secara langsung jauh lebih besar, di samping biaya penyelenggaraan Pemilu untuk memilih kepala daerah secara langsung jauh lebih besar. Kedua sistem atau model pemilihan baik secara langsung maupun melalui sistem perwakilan akan memiliki kelebihan sekaligus kelemahan.

Di masa Orde Baru, pada waktu saya masih menjadi aktifis mahasiswa di tahun 1990 an, seringkali terjadi perdebatan tentang bagaimana model memilih pemimpin mahasiswa yang tidak saja berkualitas baik dalam arti kapasitas maupun integritas tetapi juga sekaligus populer. Rekan aktifis dari fakultas lain secara bulat mengadopsi sistem pemilihan “demokrasi Pancasila” gaya Orde Baru yaitu dengan mengadakan pemilihan wakil-wakil mahasiswa sebagai anggota legislatif yang pada gilirannya mereka lah yang akan memilih pemimpin eksekutif mahasiswa.

Hal sebaliknya kami lakukan di Fakultas Hukum dimana kami mengadakan dua kali pemilihan umum, yaitu pertama memilih wakil-wakil mahasiswa yang akan duduk di lembaga legislatif mahasiswa yang nantinya bertuga mengevaluasi kepemimpinan eksekutif mahasiswa dalam forum Musyawarah Mahasiswa, menetapkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (semacam konstitusi), menetapkan program kerja eksekutif mahasiswa periode berikutnya, dan menetapkan kriteria calon pemimpin eksekutif mahasiswa. Berdasarkan keputusan Musyawarah Mahasiswa yang dihadiri anggota Badan Perwakilan Mahasiswa ditambah wakil-wakil kelas sehingga jumlahnya dua kali lipat jumlah anggota badan legislatif, panitia (semacam KPU) menggelar proses pencalonan, kampanye, hingga pemungutan suara yang kedua yaitu untuk memilih pemimpin eksekutif mahasiswa yang ketika itu disebut Ketua Umum Senat Mahasiswa.

Kelebihan dari sistem pemilihan langsung adalah legitimasi yang kuat dari konstituen karena semua mahasiswa merasakan ikut menentukan siapa yang paling berhak menjadi pemimpin mereka. Karenanya, sangat mudah bagi pemimpin eksekutif mahasiswa Fakultas Hukum untuk melaksanakan progra kerjanya. Kelemahannya, sistem pemilihan langsung akan cenderung menghasilkan pemimpin yang populer tetapi lemah dari segi kualitas baik dari Indeks Prestasi maupun pengalaman yang bersangkutan dalam organisasi. Mahasiswa yang Indeks Prestasinya baik dan punya pengalaman organisasi sekalipun relatif tidak populer di kalangan mahasiswa karena dianggap “tidak gaul”. Karenanya calon dengan kriteria baik ini dalam beberapa kali pemilihan akan mengalami kekalahan.

Hal yang sama saya rasakan ketika dalam tahun 2003 sampai 2008 menjabat sebagai komisioner KPU di salah satu kabupaten di Provinsi Jambi dimana kami adalah pelaksana pemilu dengan pemilihan Presiden dan Kepala Daerah secara langsung untuk pertama kalinya. Dalam suatu kali pemilihan kepala daerah di kabupaten saya, terdapat seorang calon yang integritas dan kapabilitasnya sangat baik. Yang bersangkutan adalah putra daerah yang menduduki jabatan eselon II di Provinsi, pernah menjabat sebagai Ketua DPRD Kabupaten di era Orde Baru, pernah menduduki jabatan sebagai Sekda Kabupaten dan memiliki berbagai pengalaman organisasi sebagai Ketua Umum. Fakta menunjukkan bahwa yang bersangkutan hanya menempati urutan keempat dari empat calon yang bertarung dalam Pilkada yang pertama sekali itu.

Calon lainnya, bukan putra daerah setempat, seorang mantan Camat yang dekat dengan publik, populer di kalangan anak muda karena selalu datang ke setiap pesta perkawinan sekaligus menyumbangkan satu dua lagu, sering berbagi uang kepada masyarakat yang berurusan ke kantor camat, sering menumpang di masyarakat yang hendak berpergian dengan mobil dinas, hampir saja menjadi pemenang Pilkada dan menempati posisi kedua dengan selisih suara hanya 6.000 suara dibandingkan calon yang memenangkan Pilkada yang tak lain adalah calon *incumbent*.



Fakta tersebut menggambarkan bahwa integritas dan popularitas saja ternyata tidak cukup. Calon *incumbent*, dengan dukungan birokrasi dan mesin politik dari partai-partai besar serta kapasitasnya sebagai kepala daerah yang sedang menjabat berhasil menjadi pemenang. Dan yang lebih penting lagi adalah adanya dukungan sumber dana yang kuat baik dari dana sendiri maupun dana yang diperoleh dari dukungan pihak lain. Kebutuhan dana yang kuat telah bermula dari awal pencalonan untuk mendapatkan dukungan partai politik sebagai syarat pencalonan. Dari sini lah berawalnya politik uang dalam pemilihan kepala daerah.

Gagasan pemilihan kepala daerah secara langsung yang semula dimaksudkan untuk menghapus praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah melalui DPRD ternyata menunjukkan gejala politik uang bukannya terhapus, tetapi bahkan makin meluas dan meningkat tajam. Diperlukan setidaknya 5 milyar rupiah bagi seorang yang hendak maju di sebuah kabupaten, biaya yang jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan kemungkinan politik uang untuk pemilihan jika dilakukan oleh anggota DPRD saja.<sup>5</sup>

Bertolak dari apa yang dikemukakan di atas, maka setidaknya dapat diinventarisir dua alasan utama munculnya gagasan untuk kembali ke pemilihan dengan sistem perwakilan, yaitu pertama, karena pemilihan secara langsung tidak serta merta menghapus politik uang, bahkan menjadi jauh lebih besar lagi, dan kedua, biaya penyelenggaraan yang tinggi. Atas dasar hal tersebut, penting untuk dikaji tentang model atau sistem apakah yang sebenarnya lebih tepat untuk diterapkan di Indonesia?

---

<sup>5</sup> Warsito Utomo, *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung : Solusi atau Masalah ?* Makalah dalam Jurnal Unisia Edisi No. 51/XXVII/1/2004, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hal.36. Menurut Warsito Utomo, semestinyalah pemilihan kepala daerah secara langsung juga diharapkan dapat meningkatkan partisipasi dan kesadaran masyarakat daerah untuk menggunakan haknya serta membatasi kekuasaan dan kewenangan Badan Legislatif di daerah

## B. Model Pemilihan yang Lebih Sesuai dengan Karakter Masyarakat Indonesia

Agar supaya berfungsi, maka kaedah hukum harus memenuhi ketiga unsur kelakuan, yaitu berlakunya secara yuridis, sosiologis dan filosofis. Sebab apabila suatu kaedah hukum hanya mempunyai kelakuan yuridis belaka, maka kaedah hukum tersebut merupakan suatu kaedah yang mati ("dode regel"). Kalau suatu kaedah hukum hanya mempunyai kelakuan sosiologis dalam arti kekuasaan, maka kaedah hukum yang bersangkutan menjadi aturan pemaksa ("dwangmaatregel). Akhirnya apabila suatu kaedah hukum hanya mempunyai kelakuan filosofis, maka kaedah hukum tersebut hanya boleh disebut sebagai kaedah hukum yang diharapkan atau dicita-citakan ("ius constituendum", "ideal norm"). Dengan demikian dapatlah disimpulkan, bahwa apabila kaedah hukum tersebut diartikan sebagai patokan hidup bersama yang damai (= tenang/bebas dan tertib), maka tidak boleh tidak kaedah tersebut harus mempunyai kelakuan dalam ketiga bidang tersebut.<sup>6</sup>

Dikatakan berlaku secara filosofis atau hal berlakunya kaedah hukum harus sesuai dengan cita-cita hukum ("rechtsidee") sebagai nilai positif yang tertinggi ("Uberpostieven Wert"), misalnya Pancasila, Masyarakat Adil dan makmur, dan seterusnya.<sup>7</sup> Dengan kata lain, suatu kaedah hukum yang berlaku perlu ditelaah lebih jauh kesesuaiannya dengan alam pikiran hukum dan falsafah hidup bangsa Indonesia. Adapun tolok ukur praktis mengenai filsafat hukum nasional tidak lain adalah Pancasila.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Poernadi Poerbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Penerbit, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993 hal.92-93

<sup>7</sup> Ibid. Banyak sarjana yang menggunakan istilah cita hukum, bukan cita-cita hukum sebagaimana dikemukakan Poernadi Poerbacaraka dan Soerjono Soekanto yang penulis kutip di atas. Dalam masalah ini, penulis lebih sepekat untuk menggunakan istilah cita hukum.

<sup>8</sup> Hanafi, *Reformasi Sistem Pertanggungjawaban Pidana*, makalah dalam Jurnal Hukum *lus Quia iustum*, Fakultas Hukum Universitas Islam, Yogyakarta, 1999, hal.41.

Berdasarkan teori hukum integratif yang digagas Romli Atmasasmita<sup>9</sup>, hukum dapat diartikan dan seharusnya juga diartikan sebagai sistem nilai (*system of values*). Selanjutnya dikatakan pula bahwa hakikat hukum dalam konteks kehidupan masyarakat Indonesia harus dipandang sebagai satu kesatuan pemikiran yang cocok dalam menghadapi dan mengantisipasi kemungkinan terburuk abad globalisasi saat ini dengan tidak melepaskan diri dari sifat tradisional masyarakat Indonesia yang masih mengutamakan nilai (*values*) moral dan sosial. Hakikat hukum dalam satu wadah pemikiran itu disebut “*tripartite character of the Indonesian Legal theory of Social and Bureucratic Engineering (SBE)*”. Rekayasa birokrasi dan rekayasa masyarakat yang dilandaskan pada sistem norma, sistem perilaku dan sistem nilai yang bersumber pada Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia, itulah yang saya namakan Teori Hukum Integratif. Kinerja BSE dengan tiga karakter tersebut di atas dapat dijelaskan sebagai berikut : setiap langkah pemerintah dalam pembentukan hukum dan penegakan hukum merupakan kebijakan berlandaskan sistem norma dan logika berupa asas dan kaidah, dan kekuatan normatif dari hukum harus dapat diwujudkan dalam perubahan perilaku masyarakat dan birokrasi ke arah cita-cita membangun negara hukum yang demokratis.”<sup>10</sup>

Negara hukum demokratis dapat terbentuk jika dipenuhi secara konsisten tiga pilar yaitu penegakan hukum berdasarkan hukum (*rule by law*), perlindungan HAM (*enforcement of human rights*). Dan akses masyarakat memperoleh keadilan (*aces to justice*). Dalam konteks Indonesia, ketiga pilar tersebut harus diikat oleh Pancasila sebagai ideologi bangsa. Ikatan Pancasila tersebut merupakan sistem nilai tertinggi dalam perubahan sistem norma dan sistem perilaku yang berkeadilan sosial. <sup>11</sup>

Cita hukum bangsa Indonesia adalah Pancasila yang terkandung di dalamnya sila-sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan

---

<sup>9</sup> Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Bandung : Genta Publishing, 2012, hlm 96.

<sup>10</sup> Ibid, hlm.96.

<sup>11</sup> Ibid, hlm.97.

Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan, dan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Dengan dasar-dasar itulah hukum nasional bangsa Indonesia akan dibangun. UUD 1945 adalah salah satu bentuk perwujudan dari pelaksanaan Pancasila itu.

Dalam tesisnya, Amir Syarifuddin mengatakan bahwa Rancangan Undang-undang Dasar 1945 masih merupakan hukum yang dicita-citakan dan dengan disahkannya rancangan itu menimbulkan implikasi menjadi norma hukum positif. Dalam hal ini Moh. Koesnoe seperti dikutip Amir Syarifuddin menyatakan bahwa cita hukum bangsa Indonesia adalah apa yang terkandung dalam UUD 1945 yang merupakan hasil dari perpaduan atau ramuan antara nilai-nilai hukum, nilai-nilai lainnya dan fenomena kekuasaan. Dengan demikian, cita hukum itu terdiri dari unsur yaitu :

- (1) kemerdekaan,
- (2) perdamaian abadi,
- (3) dan keadilan sosial.<sup>12</sup>

Dari pandangan Koesnoe tersebut, Amir Syarifuddin menambahkan lagi bahwa menurut Setiardja, Wahyono, Rahardjo, dan Soejadi, hukum nasional Indonesia yang berintikan pada UUD 1945 itu berlandaskan kepada Pancasila. Pasal-pasal UUD 1945 itu merupakan penjelmaan atau pengkonkretan dan pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam pembukaan. Sedangkan pokok-pokok pikiran itu tidak lain merupakan pencerminan Pancasila. Dengan demikian pula dapat dikatakan bahwa nilai-nilai Pancasila itu merupakan asas hukum nasional Indonesia.<sup>13</sup>

Frans Magnis Suseno seperti dikutip Amir menyatakan pula pandangan berkenaan dengan Pancasila, bahwa perumusan Pancasila yang diterima oleh

---

<sup>12</sup> Amir Syarifuddin, *Legitimasi Etis Kekuasaan Negara Indonesia*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1999, hal.136-137.

Op.Cit. hal.129.

<sup>13</sup> *Ibid*

PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 merupakan sebuah pernyataan filsafat politik tentang Dasar Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, dalam rangka pembangunan hukum di Indonesia harus senantiasa diarahkan agar tidak bertentangan dengan nilai-nilai filosofis Pancasila.

Dilihat dari ketefangan-keterangan di atas, dapat disimpulkan bahwa nilai-nilai yang harus dianut dalam politik hukum Indonesia harus dilandaskan pada setidaknya dua nilai sebagai perwujudan nilai-nilai Pancasila yaitu nilai-nilai agama dan nilai-nilai adat istiadat. Dalam kaitan dengan peraturan perundang-undangan yang menyangkut model pemilihan pemimpin, Republik Indonesia yang dibangun ini adalah perwujudan "Republik Desa Modern", yang mengambil nilai-nilai tradisi dengan menggabungkannya dengan nilai modern. Hakikat negara Indonesia menurut Soepomo adalah sama dengan cita negara yang terdapat pada paguyuban masyarakat Desa; para pemimpinnya bersatu jiwa dengan rakyatnya dan senantiasa memegang teguh persatuan dan keseimbangan dalam masyarakat.<sup>14</sup>

Dalam kaitannya dengan Presiden, perangkat desa yang layak disepadankan adalah Kepala Desa. Kepala Desa ialah penyelenggara pemerintahan Desa. Ia dibantu oleh Parentah Desa atau Pamong Desa. Kepala Desa dipilih oleh Rapat Desa dari calon-calon yang diajukan oleh Dewan Morokaki yang terdiri dari para Pinitua Desa tersebut.<sup>15</sup> Karena itu ia bertanggung jawab kepada seluruh warga Desa melalui Rapat Desa.

Lebih lanjut Soetardjo seperti dikutip Attamini menyatakan bahwa Kepala Negara Indonesia sebagaimana halnya Kepala Desa adalah 'bopo-babu' rakyat, ia adalah lebih dari pemimpin, pemuka, dan penuntun saja. Kepala Negara Republik Indonesia adalah Bapak Rakyat, Bapak Bangsa. Attamini mencontohkan ketika Presiden melaksanakan haknya dalam pemberian grasi, amnesti, dan abolisi.

---

<sup>14</sup> A. Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 102.

<sup>15</sup> Soetardjo Kartohadikosoemo dalam Attamimi, hal. 106.



Kepala Desa di dalam menjalankan pemerintahan juga sekaligus menjadi penengah dalam perselisihan.

Dalam sistem pemilihan model demokrasi langsung atau tidak langsung, tidak pelak lagi bahwa sila keempat adalah patokannya. Secara tegas dan kongkret, sila keempat Pancasila berbunyi, “Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan.” Dari rumusan yang terkandung dalam sila keempat tersebut sesungguhnya merupakan teks yang sudah terang, jelas dan tidak perlu ditafsirkan lagi yaitu bahwa sesungguhnya Pancasila yang merupakan pokok-pokok pikiran para pendiri bangsa lebih menghendaki sistem demokrasi perwakilan daripada sistem demokrasi langsung.

Dengan demikian, dalam alasan utama untuk kembali ke sistem pemilihan melalui perwakilan adalah alasan utama karena menyangkut dasar filosofis dan cita hukum bangsa Indonesia, bukan sekedar pada alasan praktis soal besarnya biaya penyelenggaraan pemilu kepala daerah. Guna mengatasi biaya penyelenggaraan pemilu kepala daerah yang tinggi sesungguhnya dapat diatasi dengan cara pelaksanaan pemilu serentak dengan pemilu presiden atau bahkan jika memungkinkan dilaksanakan bersamaan dengan Pemilu legislatif. Selain itu, banyak pos-pos anggaran pemilu yang sebenarnya bisa ditiadakan atau dikurangi seperti biaya pengamanan yang berlebihan dan biaya pendataan pemilih yang sebenarnya bisa ditumpangkan pada program serupa di institusi lainnya.

Masalah yang sebenarnya adalah menyangkut kualitas pemimpin yang dihasilkan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, karena terdapat kecenderungan bahwa pemimpin yang populer relatif tidak lebih berkualitas dibandingkan dengan calon lain yang kurang populer. Fenomena yang sama juga terjadi dalam pemilu legislatif dimana banyak partai politik mencalonkan tokoh populer seperti para selebriti yang kualitasnya dinomorduakan.

Dalam dialog dengan Yudi Latif<sup>16</sup> dalam Bedah Buku yang ditulisnya dengan judul *Negara Paripurna; Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, saya mempertanyakan apakah sistem pemilihan langsung tidak bertentangan dengan Pancasila? Pertanyaan yang sama juga saya ajukan dalam Bedah Buku Teori Hukum Integratif kepada penulisnya Romli Atmasasmita. Keduanya menjawab bahwa persoalan tentang bagaimana sistem pemilihan untuk memilih pemimpin bangsa Indonesia sudah final karena tidak menjadi persoalan dalam konteks Pancasila apakah dilaksanakan dengan *direct democratisation* atau *representative democratisation*.

Namun demikian, dalam diskusi Memperingati 100 Tahun Kebangkitan Nasional dengan tema Pancasila dan Sistem Demokrasi yang diselenggarakan Nusantara Institute, Rabu tanggal 12 Maret 2013 di Jakarta Yudi Latif menyatakan bahwa model konsensus demokrasi jauh lebih memenuhi prinsip-prinsip demokrasi dibanding memilih suara mayoritas yang tercermin dalam satu orang satu suara atau mekanisme voting. Representasi demokrasi harus memenuhi aspirasi yang berkembang di masyarakat.<sup>17</sup>

Lebih lanjut Yudi menjelaskan :

“...demokrasi dan kehidupan politik modern dihadapkan pada persoalan bagaimana menyelesaikan problem bersama. Ia mencontohkan bagaimana persoalan ekonomi lebih cenderung untuk mempertahankan ketidakseimbangan dan ketidaksetaraan. Politik justru harus meng-counter persoalan tersebut dengan kebijakan-kebijakan politik yang berpihak kepada kolektif bukan kebijakan yang berpihak kepada individu. Kalau ekonomi lebih berpihak kepada individu-individu, maka politik harus mengcounter penetrasi individu untuk menjaga kepentingan bersama. Legitimasi demokrasi tidak tercermin dalam seberapa banyak individu yang mengambil keputusan, akan tetapi yang ditentukan adalah seberapa dalam dan seberapa jauh keterlibatan individu dalam proses pengambilan keputusan. Pandangan satu orang pun harus tetap diperhitungkan dalam konsensus sebelum keputusan diambil. Nilai legitimasi demokrasi tidak

<sup>16</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna; Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2011

<sup>17</sup> <http://www.pelita.or.id/baca.php?id=46057>, 23 April 2013



diukur oleh seberapa banyak orang yang mendukung, tapi seberapa jauh didukung proses-proses itu melibatkan pandangan orang yang bermacam-macam. Parameter sebuah keputusan politik dianggap baik kalau mempertimbangkan kepentingan banyak orang dan mempertimbangkan kemaslahatan jangka panjang. Selain itu, sebuah keputusan politik yang benar dan rasional adalah bila bersifat imparisial.”

Pandangan itu sejalan dengan pemikiran Koordinator Gerakan Jalan Lurus (GJL) yang juga Pemimpin Umum Harian Pelita dr Sulastomo yang menilai sebaiknya Indonesia memilih sistem demokrasi perwakilan dibanding demokrasi langsung yang saat ini sedang berjalan. Demokrasi perwakilan justru paling sesuai dengan masyarakat Indonesia yang sangat plural, dengan spektrum kondisi sosial dan ekonomi yang sangat bervariasi dan sangat lebar perbedaannya.

Sulastomo mengesakan bahwa demokrasi perwakilan lebih demokratis dibanding dengan demokrasi langsung, karena pelaksanaan demokrasi harus memenuhi persyaratan adanya kesetaraan dalam menyampaikan pendapat dan memilih serta adanya kebebasan dalam menyatakan pendapat dan memilih. Kedua prasyarat itu lebih terpenuhi dalam demokrasi perwakilan dibanding demokrasi langsung.

Ungkapan “Vox populi, vox dei” tidak sepenuhnya dapat diterapkan dalam konteks demokrasi karena ungkapan dalam bahasa Latin ini lebih berarti dalam konteks sistem juri di pengadilan pada negara-negara dengan sistem hukum Anglo Saxon yaitu bahwa suara rakyat harus dihargai sebagai penyampai kehendak Ilahi. Konteks dari perkataan ini ialah ucapan hakim yang meneguhkan suara para juri dalam perkara di pengadilan.<sup>18</sup>

Demokrasi langsung sinonim dengan prinsip kapitalisme yang menentukan yang banyak adalah pemenang, yang akan menafikan suara minoritas. Demokrasi langsung hanya akan meneguhkan dominasi mayoritas dan tirani minoritas, karena tidak akan mempertimbangkan suara dan kepentingan minoritas. Kapitalisme dan demokrasi langsung tak ubahnya seperti hukum rimba dimana yang kuat akan menguasai yang lemah.

<sup>18</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Vox\\_populi,\\_vox\\_dei](http://id.wikipedia.org/wiki/Vox_populi,_vox_dei), 24 April 2013



Melalui sistem perwakilan yang amanah, suara dan aspirasi kelompok minoritas dapat dipertimbangkan. Pemimpin yang terpilih melalui permusyawaratan para wakil yang bijaksana akan menghasilkan pemimpin yang memenuhi kedua kriteria yaitu berkualitas dan populer. Dengan permusyawaratan dan perwakilan akan dihasilkan pemimpin yang terseleksi secara berjenjang, tidak mungkin dihasilkan pemimpin yang datang tiba-tiba dari antah berantah hanya karena ia populer dan disukai masyarakat.

Menurut Prof. Hazairin demokrasi Pancasila pada dasarnya adalah demokrasi sebagaimana telah dipraktekkan oleh bangsa Indonesia sejak dahulu kala dan masih dijumpai sekarang ini dalam kehidupan masyarakat hukum adat seperti Desa, Kerja, Marga, Nagari, dan Wanua yang telah ditingkatkan ke taraf urusan negara.<sup>19</sup>

Dalam kearifan lokal masyarakat Melayu Jambi<sup>20</sup> misalnya kepemimpinan digambarkan dalam filosofi, “berjenjang naik bertanggo turun”, yang menegaskan perlunya sistem kaderisasi kepemimpinan dan perlunya kriteria tertentu yang tegas untuk memilih pemimpin. Ditegaskan pula bahwa :

“ Pemimpin itu tumbuh kareno ditanam, tinggi kareno dianjung, gedang kareno dilambuk, mulio kareno dihormati, bukan cucur dari langit, idak tumbuh dari bumi.”

Dalam kondisi masyarakat Indonesia yang struktur ekonominya masih berpolakan *patron and client*, para pemimpin yang akan terpilih melalui demokrasi langsung adalah mereka yang memiliki sumber daya uang dan populer, terlepas dari kemampuan kepemimpinan mereka.

Demokrasi dengan konsep Barat sebagai demokrasi langsung tidak serta merta dapat diterima begitu saja tanpa menilainya secara kritis. Campur tangan negara maju untuk memaksakan konsep demokrasi yang mereka dengungkan

<sup>19</sup> S Sumarsono, *Et.all., Pendidikan Kewarganegaraan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, Hal.29.

<sup>20</sup> Rajo Bujang, Et.all, *Dinamika Adat Masyarakat Kabupaten Tanjung Jabung Barat*, Lembaga Adat Melayu Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Kuala Tungkal, 2003, hlm.70.



bersamaan dengan ide kapitalisme ekonomi dalam perspektif globalisasi. Indonesia misalnya, adalah negara yang berubah demokratis sebagai akibat maraknya pemberitaan media yang membuat aksi pro demokrasi Indonesia dapat dengan cepat diketahui di seluruh dunia sebagaimana hal tersebut saat ini terjadi di Myanmar. Sebaliknya, negeri-negeri seperti Afganistan dan Irak, merupakan contoh Negara yang menjadi demokratis dengan proses yang tidak normal atau lebih tegas lagi akibat “pemaksaan” yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya.

Motivasi ekonomi tetaplah menjadi prioritas utama di balik rencana “luhur” mendemokratiskan negara-negara tersebut. Buktinya adalah ketika Pemerintah Junta Militer Myanmar membantai biksu dan aktivis pro demokrasi dan etnik Rohingnya di Myanmar, Amerika Serikat tidak melakukan apa-apa selain mengkambinghitamkan India dan China sebagai negara yang seharusnya berbuat. India dan China tidak mengambil tindakan apapun yang sebenarnya bias mereka lakukan karena kedua negara berkepentingan bisnis dengan pemerintah junta Myanmar.

Sungguhpun secara umum diakui bahwa konsep perdangan bebas, demokrasi, hak asasi manusia dan lingkungan hidup dipercaya dapat meningkatkan kualitas hidup dan kehidupan manusia tidak sedikit pula yang justru meragukan kampanye tersebut. Pujijono<sup>21</sup> misalnya, mensinyalir bahwa konsep perdagangan bebas tidak lain merupakan upaya negara maju untuk memperlemah daya saing negara berkembang dalam konsep kapitalisme yang di dalam prakteknya juga membawa pelbagai isu seperti kelestarian lingkungan, demokrasi dan hak asasi manusia.

Dari apa yang disampaikan di atas, terlihat bahwa isu utama globalisasi yang sesungguhnya adalah kapitalisme di bidang ekonomi dengan isu ikutan seperti demokratisasi, lingkungan hidup dan hak asasi manusia. Dengan kata lain,

---

<sup>21</sup> Pujiono, *Konsep Good Governance, Instrumen Neo Liberalisme dalam Kapitalisme Ekonomi Global*, makalah dalam Jurnal Masalah-masalah Hukum, Edisi Vol. 35 No. 3 Juli-September 2006, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2006, hlm. 229.

di balik kampanye Barat untuk demokratisasi, hak asasi manusia dan lingkungan hidup, misi utamanya tetaplah demi kepentingan politik ekonomi Barat dan negara-negara maju. Ini terbukti dengan diterapkannya standar ganda dalam menyikapi pelbagai bentuk otoritarian di negara-negara berkembang. Iran, Korea Utara, serta Irak dan Afganistan disikapi dengan represif, tetapi di sisi lain, Barat hanya berdiam diri melihat “pembantaian” yang dilakukan oleh junta militer di Myanmar.

Kenyataan menunjukkan bahwa negara-negara Asia dengan tingkat demokrasi yang baik justru mundur secara ekonomi. Philipina sebagai negara paling demokratis di kawasan Timur Asia justru termasuk negara dengan kemampuan ekonomi terendah, tetapi sebaliknya negara “tirai bambu” Republik Rakyat China yang sangat represif justru mencapai puncak kejayaan ekonominya.

Demokrasi sebagaimana juga globalisasi intinya terletak pada kapitalisme ekonomi bertumpu pada paham individualisme yang dalam pandangan Samuel Huntington bertolak belakang dengan nilai dan prinsip yang dianut sebagian besar negara Asia yang menganut prinsip komunal. Huntington menyimpulkan bahwa kemajuan ekonomi lah yang semestinya terlebih dahulu dicapai baru mengembangkan demokrasi. Pengembangan demokrasi lebih dahulu bukannya menguntungkan secara ekonomi tetapi bahkan dapat mengancam fondasi ekonomi sebagaimana yang saat ini terjadi di Philipina dan Indonesia.

Lebih lanjut Huntington menyatakan :

“...seberapapun tingkat demokrasinya, sistem politik Asia Timur adalah sistem-sistem partai dominan dimana sebuah partai atau politik memonopoli kekuasaan yang dipertahankan terus menerus secara efektif. Jepang yang demokratis, tetapi juga merupakan suatu sistem demokrasi dimana sebuah partai yang sama telah berkuasa mengontrol pemerintahan sepanjang empat puluhan tahun terakhir...”<sup>22</sup>

Demokrasi langsung yang terjadi di Indonesia saat ini senyatanya telah menimbulkan hingar bingar politik yang tak berkesudahan. Tampak ada benarnya

---

<sup>22</sup> Samuel P Huntington, *Demokrasi Amerika dalam Kaitannya dengan Asia*, makalah dalam *Demokrasi dan Kapitalisme*, Penerbit Cides, Jakarta, 1993, hal.41.

bahwa kampanye demokrasi yang dicanangkan Barat justru melemahkan Indonesia di bidang ekonomi. Desentralisasi kekuasaan ke daerah senyatanya pula telah berarti sebagai desentralisasi untuk melakukan korupsi.

### C. Ancaman Politik Uang

Salah satu titik lemah pemilihan kepala negara atau kepala daerah secara perwakilan adalah main suburnya praktik politik uang. Terhadap kekhawatiran ini dapat dijawab beberapa hal yaitu :

*Pertama*, praktik politik uang dalam demokrasi secara perwakilan seandainya tetap terjadi memiliki skala yang lebih kecil dan lebih mudah dilokalisir, dibandingkan dengan praktik politik uang dengan sistem pemilihan secara langsung.

*Kedua*, masih terjadinya praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah tidak bukan disebabkan oleh sistem pemilihan langsung atau perwakilan tetapi lebih karena hukum yang tidak ditegakkan.

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai -nilai terjabarkan didalam kaedah-kaedah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tanpa akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup,<sup>23</sup> sehingga dalam penegakan hukum tersebut harus diperhatikan unsur-unsur kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan.

Kepastian hukum menghendaki bagaimana hukum dilaksanakan, tanpa peduli bagaimanapun sulitnya menerapkan hukum itu. Hal ini dimaksudkan agar tercipta ketertiban dalam masyarakat, misalnya “ barang siapa terbukti melakukan tindak pidana korupsi, maka ia harus dihukum.” Ketentuan ini menghendaki agar siapapun apabila melakukan perbuatan tersebut maka ia harus dihukum. Kemudian masyarakat menghendaki adanya manfaat dalam pelaksanaan peraturan atau penegakan hukum tersebut. Hukum tersebut untuk melindungi kepentingan

---

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 5

masyarakat, dalam hal ini terhadap pelaku tindak korupsi, sehingga dapat memberikan manfaat bagi masyarakat, selain itu keadilan juga harus diperhatikan.

Oleh karena itu, ketiga unsur tersebut harus dikompromikan, maksudnya harus mendapat perhatian secara proporsional atau seimbang dalam penanganannya, meskipun didalam praktek tidak selalu mudah melakukannya. Sedangkan Soerjono Soekanto berpendapat bahwa dalam proses penegakan hukum ada faktor yang mempengaruhinya. Faktor tersebut cukup mempunyai arti sehingga dampak positif dan negatifnya terletak pada isi faktor tersebut. Faktor yang mempengaruhi penegakan hukum tersebut ada 5, yaitu :<sup>24</sup>

1. Faktor hukumnya sendiri, yang didalamnya dibatasi Undang – Undang saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak – pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana / fasilitas yang mendukung penegak hukum.
4. Faktor masyarakat, lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

Joseph Golstein<sup>25</sup> bahkan mengemukakan bahwa penegakan hukum pidana dapat dibedakan menjadi tiga bagian :

Pertama, *Total Enforcement* yaitu dimana ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan, sebab para penegak hukum termasuk POLRI dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana, seperti adanya aturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Selain itu mungkin

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 8.

<sup>25</sup> Joseph Golstein dalam Kadri Husin, *Diskresi dalam Penegakan Hukum Pidana di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar tetap Ilmu Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandalampung, 18 Oktober 1999, hal. 7.





terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan, misalnya dibutuhkan delik aduan (*klacht delicten*) sebagai syarat-syarat penuntutan pada delik aduan.

Bentuk penegakan hukum pidana yang kedua adalah *Full enforcement*. Namun dalam ruang lingkup inipun para penegak hukum termasuk POLRI tidak bisa menegakkan hukum secara maksimal karena adanya berbagai keterbatasan, baik dalam bentuk waktu, sarana dan prasarana, kualitas sumber daya manusia, perundang-undangan dan sebagainya sehingga mengakibatkan dilakukannya *discretions*. Sehingga menurut Joseph Golstein yang tersisa adalah *Actual Enforcement*. Namun di dalam pelaksanaannya *actual Enforcement* inipun tidak tertutup kemungkinan terjadinya berbagai penyimpangan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum termasuk POLRI.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, terkait dengan adanya praktik politik uang dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, yang perlu dicermati di masa yang akan datang adalah penegakan hukum yang mengarah kepada *full enforcement* sebagaimana yang dikemukakan oleh Joseph Goldstein tersebut. Dengan sistem pemilihan secara perwakilan, justru sesungguhnya jauh lebih mudah bagi penegak hukum untuk menegakkan hukum atas pelanggaran peraturan perundang-undangan kepemiluan dan praktik politik uang karena kemungkinan terjadinya tindak pidana lebih mudah untuk dilokalisir.

#### **D. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan :

1. Sistem pemilihan umum berdasarkan demokrasi perwakilan adalah model penyelenggaraan pemilihan kepala eksekutif yang lebih sesuai dengan cita hukum bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila khususnya sila ke-4 Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan.
2. Ancaman praktik politik uang dalam pemilihan umum khususnya pemilihan kepala daerah tidak disebabkan oleh sistem perwakilan atau sistem langsung, tetapi lebih disebabkan oleh tidak tegaknya kaedah

hukum pidana di bidang pemilihan. Justru dengan sistem perwakilan, hukum akan lebih mudah ditegakkan karena lokasi yang kemungkinan menjadi tempat tindak pidana menjadi jauh lebih kecil.

## E. Daftar Pustaka

### 1. Buku dan Jurnal

- Amir Syarifuddin, *Legitimasi Etis Kekuasaan Negara Indonesia*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1999
- Amzulian Rivai, *Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003
- A Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990
- Hanafi, *Reformasi Sistem Pertanggungjawaban Pidana*, makalah dalam Jurnal Hukum *Quia Iustum*, Fakultas Hukum Universitas Islam, Yogyakarta, 1999
- Kadri Husin, *Diskresi dalam Penegakan Hukum Pidana di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar tetap Ilmu Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandalampung, 18 Oktober 1999
- Poernadi Poerbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Penerbit, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993
- Pujiono, *Konsep Good Governance, Instrumen Neo Liberalisme dalam Kapitalisme Ekonomi Global*, makalah dalam Jurnal Masalah-masalah Hukum, Edisi Vol. 35 No. 3 Juli-September 2006, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2006
- Rajo Bujang, Et.all, *Dinamika Adat Masyarakat Kabupaten Tanjung Jabung Barat*, Lembaga Adat Melayu Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Kuala Tungkal, 2003
- Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Bandung : Genta Publishing, 2012
- S Sumarsono, *Et.all., Pendidikan Kewarganegaraan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005



Samuel P Huntington, *Demokrasi Amerika dalam Kaitannya dengan Asia*, makalah dalam *Demokrasi dan Kapitalisme*, Penerbit Cides, Jakarta, 1993

Soerjono Soekanto, *Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005

Warsito Utomo, *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung : Solusi atau Masalah ?* Makalah dalam Jurnal Unisia Edisi No. 51/XXVII/I/2004, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta

Yudi Latif, *Negara Paripurna; Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2011

## 2. Rujukan Elektronik :

<http://www.pelita.or.id/baca.php?id=46057>, 23 April 2013

[http://id.wikipedia.org/wiki/Vox\\_populi,\\_vox\\_dei](http://id.wikipedia.org/wiki/Vox_populi,_vox_dei), 24 April 2013

