

Ada dua alternatif yang dapat dilakukan dalam rangka reformulasi perencanaan pembangunan nasional berbasis GBHN, yakni: (1) GBHN ditetapkan oleh MPR, tetapi dilaksanakan oleh Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam kaitan ini Presiden dipilih atas dasar komitmennya untuk melaksanakan GBHN, bukan berdasarkan visi, misi, dan program Presiden; dan (2) GBHN ditetapkan oleh MPR dan Presiden dipilih oleh MPR untuk melaksanakan GBHN. Namun, Presiden tidak dapat diberhentikan oleh MPR, kecuali proses pemakzulan atas dugaan melakukan pelanggaran hukum.

- **Aidul Fitriclada Azhari** -

*"Reformulasi Sistem Perencanaan Negara Berbasis GBHN pada Abad ke-21"*

Pemberlakuan kembali kewenangan dalam penyusunan dan menetapkan GBHN, tidak bertentangan dengan Pancasila. Sesuai dengan sila ke-IV Pancasila, "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan". Dengan demikian, maka kedaulatan rakyat yang sesungguhnya terletak pada kelembagaan MPR sebagai sebuah perwujudan rakyat.

- **Ida Hanifah** -

*"Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Model Garis-Garis Besar Haluan Negara"*

Menghidupkan kembali GBHN oleh MPR sebagai pembentuk kekuasaan merupakan sebuah keniscayaan, sehingga mempunyai arah haluan yang jelas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sedangkan dengan pola sistem perencanaan pembangunan nasional saat ini menunjukkan kebijakan pembangunan terombang ambing tanpa arah yang pasti.

- **Marzuki Lubis** -

*"Urgensi GBHN dalam Konstitusi"*

REFORMULASI KEBIJAKAN HALUAN NEGARA  
Antara Realita dan Cita-Cita

EDITOR :  
- Fitriani -  
- Muhammad Taufik Nasution -  
- Benito Asdhie Kodiyat MS -



ENAM MEDIA

EDITOR :

- Fitriani - - Muhammad Taufik Nasution - - Benito Asdhie Kodiyat MS -

# REFORMULASI

## KEBIJAKAN HALUAN NEGARA

Antara Realita dan Cita-Cita



ENAM MEDIA

PENERBIT ENAM MEDIA  
Jl. Binjai KM. 5,5 No. 202A  
Kel. Seisikambing C II - Medan Helvetia  
redaksi.enammedia@gmail.com  
+62 852-6336-9503  
enammedia.com

ISBN 978-623-92699-1-3



9 786239 269913



**REFORMULASI KEBIJAKAN  
HALUAN NEGARA:**  
*Antara Realita dan Cita-Cita*



**Editor:**  
Fitriani  
Muhammad Taufik Nasution  
Benito Asdhie Kodiyat MS

**REFORMULASI KEBIJAKAN  
HALUAN NEGARA:**  
*Antara Realita dan Cita-Cita*

Enam Media  
Medan 2019

# **REFORMULASI KEBIJAKAN HALUAN NEGARA: ANTARA REALITA DAN CITA-CITA**

Hak Cipta © Desember 2019

Dilarang Memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Ukuran: 15,5 cm x 23 cm, hlm: xii + 352

Editor:

**Fitriani**

**Muhammad Taufik Nasution**

**Benito Asdhie Kodiyat MS**

**ISBN: 978-623-92699-1-3**

Cover: Marwan Efendy Nasution

Layout: Tim Enam Media

Penerbit:

Enam Media

Jl. Binjai Km. 5,5 No. 202A Medan, Sumatera Utara

Email: [redaksi.enammedia@gmail.com](mailto:redaksi.enammedia@gmail.com)

Website: [www.enammedia.com](http://www.enammedia.com)

**Anggota IKAPI**

Distributor:

CV. EnamMedia

## **Diterbitkan atas Kerja Sama:**

Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah,  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara,  
Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara,  
Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara,  
Yayasan Rumah Konstitusi Indonesia, Lentera Konstitusi dan Keadilan,  
Pustaka Prima dengan Enam Media

# SAMBUTAN REKTOR UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

Tiada kata yang indah selain memuji Allah SWT dengan senantiasa memanjatkan puji dan syukur kepada-Nya, ialah Dzat yang memberikan banyak nikmat dan hikmah bagi hamba dalam menjalankan kehidupan sehari-hari dan keseluruhan limpahan karunia-Nya wajib disyukuri, semoga Allah SWT memberikan kekuatan bagi kita semua dan istiqomah di jalan Allah SWT. Sholawat teriring salam dipanjatkan kepada Allah SWT agar disampaikan kepada Nabi Muhammad SAW sebagai suri taulatan panutan ummat Islam, pembangun aqidah dan penyampai risalah.

Diskusi tentang ketatanegaraan pada masa modern seperti saat ini mungkin tidak akan ada habisnya, seiring perkembangan zaman dan tuntutan tatanan Negara yang ideal diharapkan bisa diwujudkan, gagasan Amendemen kelima UUD NRI Tahun 1945, Periodisasi jabatan Presiden, pengembalian kewenangan MPR, menghidupkan kembali GBHN menjadi isu strategis bernegara saat ini. Khususnya bagi Muhammadiyah juga mempunyai sikap mendukung beberapa isu misalnya penguatan lembaga DPD-RI dan Amendemen terbatas UUD NRI Tahun 1945 dan juga menghidupkan kembali GBHN. Ide-ide ini sedang banyak didiskusikan dan oleh publik pun telah memberikan perhatian lebih. Muhammadiyah melalui Mukhtamar di Makasar telah merumuskan gerakan dakwah Jihad Konstitusi demi mewujudkan negara yang adil, makmur dan sejahtera,

pikiran-pikiran dalam buku ini mencerminkan gerakan dakwah Jihad Konstitusi Muhammadiyah tentang merumuskan pentingnya kebijakan haluan Negara.

Jalan panjang ketatanegaraan saat ini perlu banyak masukan banyak pihak, khususnya bagi Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara akan terus memberikan kontribusi demi memajukan negara dan kehidupan berbangsa dengan membuat karya-karya sebagai sembangsih pemikiran. kumpulan tulisan ini mencerminkan perlunya pembangunan ketatanegaraan khususnya mengembalikan Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai panduan, pedoman dalam pembangunan nasional. Ada pendapat bahwa dengan menghidupkan Garis-garis Besar Haluan Negara akan meng-integrasi-kan pembangunan nasional dan daerah semacam acuan pembangunan yang sinergis antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat, Ide mengembalikan kewenangan MPR-RI dalam membuat Garis-garis Besar Haluan Negara juga menjadi perdebatan, bagaimana tentang Visi dan Misi Presiden terpilih jika Presiden harus tunduk kepada Garis-garis Besar Haluan Negara, apakah hal ini tidak malah melemahkan sistem demokrasi yang telah kita bangun. Singkatnya Banyak hal yang harus tetap didiskusikan secara matang agar pengambil keputusan tidak salah dalam merancang kehidupan bernegara dan berbangsa kita saat ini.

Saya merasa berterima kasih kepada semua pihak terlibat, Pusat Kajian dan Studi Konstitusi UMSU bersama Fakultas Hukum UMSU berhasil mengajak mitra kerjasama untuk memberikan sumbangsih pemikirannya tentang isu-isu strategis nasional yang dibahas dalam buku ini, Saya memberi apresiasi yang mendalam atas diterbitkannya buku ini, berkat kerjasama sama dapat diterbitkan berkat kerjasama antara Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah, Fakultas Hukum UMSU, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, Yayasan Rumah Konstitusi Indonesia, Lembaga Konstitusi dan Keadilan, Pustaka Prima dan Enam Media. Semoga atas diterbitkannya buku ini dapat bermanfaat bagi banyak pihak dan diucapkan terima kasih

**Dr. Agussani, M.AP.**

# PENGANTAR PENERBIT

Beberapa waktu belakangan ini, salah satu isu ketatanegaraan yang mencuat adalah mengembalikan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang sebenarnya sudah dihapuskan ketika amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di mana sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (sebelum amandemen) diberikan kewenangan untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar pada haluan negara.

Setelah lebih dari satu dekade absennya GBHN, ada sebagian kalangan yang menginginkan kembalinya GBHN. Dasar dari keinginan tersebut antara lain karena adanya kontinuitas arah bernegara. Seolah ada pemisah arah pembangunan ketika terjadi pergantian Presiden. Wacana menghidupkan kembali GBHN dianggap sebagai jembatan guna menyatukan hal tersebut.

Akan tetapi, sebagian lain menganggap bahwa arah pembangunan nasional masih tetap ada tanpa harus menghidupkan kembali GBHN. Karena sudah ada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Terkait dengan wacana tersebut, kemudian Masyarakat Hukum Tata



Negara Muhammadiyah bekerja sama dengan Fakultas Hukum Muhammadiyah Sumatera Utara, Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara, Yayasan Rumah Konstitusi, dan Lentera Konstitusi dan Keadilan mengadakan Focus Group Discussion dengan Tema "Reformulasi Haluan Negara: Antara Realitas dan Cita-Cita" dengan mengundang peminat di bidang hukum untuk mengirimkan karya tulisnya terkait dengan tema tersebut. Ada 38 (tiga puluh delapan) karya tulis yang diterima dan menjadi isi dari buku ini.

Dalam berbagai karya tulis tersebut, pro dan kontra tentang menghidupkan kembali GBHN juga menyeruak. Namun, hal tersebut bukanlah merupakan suatu masalah, melainkan sebagai warna dalam mengeluarkan pendapat. Kami berharap dengan diterbitkannya kumpulan tulisan ini memberikan sumbangsih pemikiran ke depan untuk melihat dan menilai urgensi dari dihidupkannya kembali GBHN.

Kepada Dewan Pembaca yang terhormat, kami ucapkan selamat membaca.

Medan, Desember 2019

# DAFTAR ISI

SAMBUTAN REKTOR UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA  
UTARA --- v

PENGANTAR PENERBIT --- vii

DAFTAR ISI --- ix

**Reformulasi Sistem Perencanaan Negara Berbasis GBHN pada Abad  
ke-21**

Aidul Fitriadi Azhari --- 1

**Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan  
Model Garis-Garis Besar Haluan Negara**

Ida Hanifah --- 15

**Penguatan Metode yang Tepat untuk Mengintegrasikan Substansi  
Haluan Negara (Pengembangan Haluan Negara yang Integratif dan  
Terukur)**

Mirza Nasution dan Mhd. Ansor Lubis --- 21

**Garis Kebijakan Nasional: GBHN dan Sistem Perimbangan  
Keuangan Pusat dan Daerah**

Faisal --- 29

**Revitalisasi Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat: Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Nasional**

Zainuddin --- 35

**Garis Kebijakan Pembangunan Nasional: Integrasi Kebijakan Pembangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah**

Benito Asdhie Kodiyat MS ---45

**Garis Kebijakan Politik Nasional dan Revitalisasi Penguatan MPR**

Andryan --- 57

**Kompatibilitas Sistem Pemerintahan dengan Model Perencanaan Haluan Negara**

Eka N.A.M. Sihombing --- 65

**GBHN: Nama atau Materi Muatan**

Budiman N.P.D. Sinaga --- 75

**Reformulasi GBHN dan Kaitannya dengan Sistem Pemerintahan Indonesia**

Haposan Siallagan dan Januari Sihotang --- 81

**Urgensi GBHN dalam Konstitusi**

Marzuki Lubis --- 91

**Merumuskan Tempat bagi Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Sebuah Sistem Pemerintahan Presidensial**

M. Husnu Abadi --- 99

**Haluan Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Fitriani dan Ali Marwan Hsb --- 113

**Alasan Historis Menghadirkan GBHN dalam Amandemen Terbatas UUD NRI Tahun 1945**

Auliya Khasanofa --- 119

**Urgensi Haluan Negara dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia**

Herdi Munthe dan Christo S.T. Sagala --- 127

**Reformulasi GBHN dan Konsep *Sociocracy***

Ibnu Sina Chandranegara, Dwi Putri Cahyawati, dan Merdiansa Papatungan --- 135

**Kewenangan MPR Mengatur Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN**

Afifa Rangkuti --- 149

**GBHN Generasi Baru: Sistem Pembangunan Ekonomi Nasional Berbasis Konstitusi**

Ahmad --- 155

**Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Perspektif Sistem Ketatanegaraan di Indonesia**

Amir Hamdani Nasution dan Cynthia Hadita --- 167

**Reformulasi Pedoman Perencanaan Pembangunan Nasional: Sebuah Ikhtiar Mewujudkan Visi Indonesia**

Muhammad Taufik Nasution dan Nasrullah Nasution --- 175

**Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Acuan Sinkronisasi Pembangunan Nasional dan Pembangunan Daerah**

Dani Sintara --- 181

**Romantisme atau Tuntutan: Membaca Intensitas GBHN sebagai Haluan Pembangunan Nasional Masa Depan**

Firna Novi Anggoro --- 189

**Memulihkan Kewenangan MPR Akibat Kebiri RPJPN**

Sarip --- 197

**Peranan GBHN dalam Penguatan Arah Kebijakan Pembangunan Negara-Bangsa dalam Sistem Presidensial**

Wendra Yunaldi --- 211

**Penguatan Haluan Negara sebagai Arah Pembangunan Nasional Indonesia Dilihat dari Teori Sistem Hukum**

Mhd. Yusrizal Adi Syaputra --- 221

**Konsepsi Haluan Negara dalam Sistem Pemerintahan Presidensial**

Satriansyah Den Retno Wardana --- 231

**Mengembalikan GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia**

Nadila Dwi Agustia, Fathan Shorih, dan Mahzaniar --- 243

**Melihat GBHN dalam Persiapan Indonesia Menuju Tahun 2045**

Hendrawan Fahrezi Alqahar, Ria Afriska, dan Adawiyah Nasution --- 255

**Reformulasi Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Penetapan Garis Besar Haluan Negara**

Rizki Rahayu Fitri dan Muhammad Taufik Nasution --- 261

**Kebijakan Politik Hukum Berwawasan GESI dalam Haluan Negara**

Nurhilmiyah --- 273

**Penerapan *Directive Principles of State Policies* (DPSP) sebagai Redesain Kebijakan Haluan Negara**

Irvin S.T. Sihombing --- 281

**Restorasi Kedaulatan Rakyat terhadap Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Presidensial**

Fajaruddin --- 291

**Ekonomi Berbasis Konstitusi dan Perlunya Haluan Pembangunan Model GBHN**

Didin S. Damanhuri --- 301

**GBHN dan Penguatan Politik Hukum Agraria Indonesia**

Rahmat Ramadhani --- 305

**Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia Dikaitkan dengan Pembangunan Demokrasi Indonesia**

Ahmad Fauzi --- 313

**Formulasi Garis Kebijakan Hukum Perlindungan Perempuan**

Atikah Rahmi --- 323

**Hukum Ketenagakerjaan dalam Perspektif Politik Hukum**

Rachmat Abduh --- 335

**Haluan Negara dalam Kebijakan mengenai Media Baru**

Dedi Sahputra --- 343

---

---

# Reformulasi GBHN dan Konsep Sociocracy

---

---

**Ibnu Sina Chandranegara, Dwi Putri Cahyawati,  
& Merdiansa Papatungan**

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

## A. Pendahuluan

Satu hal yang bagi saya sulit dimengerti adalah apakah kaitan antara jatuhnya Orde Baru dan wajah MPR setelah perubahan UUD 1945. Sebagai akibat yang mendasari perlunya perubahan UUD 1945, jalannya pemerintahan orde baru jelas memang peran, namun dengan mengkaitkan berubahnya kedudukan dan kewenangan MPR setelah perubahan UUD 1945 nampaknya perlu adanya sebuah telaah yang mendalam kembali.

Memang, sebuah postulat umum yaitu ketika suatu pemerintahan tiran berhasil di-ambruk-anlantas demokrasi tumbuh subur. Namun, perubahan UUD 1945 yang tampil secara menyeluruh nampaknya telah merubah strukturnya yang lebih transplantatif terhadap gagasan, konsep dan model ketatanegaraan impor dibandingkan memperkokoh keindonesiaan itu sendiri. Pada dasarnya tuntutan reformasi konstitusi yang berkembang pada tahun 1998 tidak berkenaan dengan pengamputasian kedudukan dan kewenangan MPR.<sup>1</sup> Harun Al Rasyid, Yusril Ihza Mahendra, Sri Soemantri M, ataupun Abdul Mukhtie Fadjar yang ketika itu menjadi *voice leader* mengenai pentingnya perubahan UUD 1945 tidak menyinggung mengenai posisi MPR yang menurutnya perlu di amputasi. Harun

---

<sup>1</sup> Bahwa gerakan reformasi yang terjadi pada tahun 1998 pada intinya menuntut perubahan UUD 1945, penghapusan Dwifungsi ABRI, penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), desentralisasi dan hubungan yang adil antara Pusat dan Daerah (otonomi daerah), mewujudkan kebebasan pers; dan mewujudkan kehidupan demokrasi. Tuntutan tersebut hanya bisa dipenuhi apabila berbagai ketentuan dalam UUD diubah sehingga dapat mendukung pengejawantahannya. Dengan kata lain, tuntutan reformasi dapat pula dikatakan sebagai tuntutan perubahan UUD. [Tim Penulis, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku 1*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MK-RI, 2008) hlm 84]

Al Rasyid hanya menyinggung perlunya perubahan yang dilakukan melalui batang tubuh, bukan hanya melalui Tap MPR ataupun UU yang ketika itu UU atau Tap MPR kerap ‘menyempurnakan’ UUD.<sup>2</sup> Yusril Ihza Mahendra dalam pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia pada 24 April 1998 memang mengkritisi kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang disampaikannya bisa membuat Presiden menjadi sangat kuat melalui pola mandataris dan pada akhirnya MPR dapat dibuat Presiden lumpuh, namun kritik ini ditujukan untuk selanjutnya melakukan pembatasan terhadap kekuasaan Presiden dan bukan mengamputasi MPR.<sup>3</sup> Sedangkan Sri Soemantri sendiri pada pokoknya hanya meneguhkan bahwa memang UUD 1945 belumlah sempurna, baginya, ketidaksempurnaan itu patut dipahami karena proses pembuatan UUD 1945 hanya berlangsung 45 hari dan itu pun dilakukan dalam suasana bulan puasa. Akan tetapi, hal itu tidak harus dipahami bahwa proses pembuatan dalam waktu yang cukup panjang akan menghasilkan UUD yang sempurna, sebab menurutnya sebuah UUD harus terus disesuaikan dengan perkembangan zaman.<sup>4</sup>

Selain itu, Abdul Mukhtie Fadjar hanya menguraikan beberapa kelemahan UUD 1945 yang menurutnya mendasari pentingnya adanya perubahan UUD 1945, antara lain alasan historis, yakni UUD 1945 sejak semula bersifat sementara yang dibentuk anggota BPUPK/PPKI dalam suasana tergesa-gesa. Kemudian alasan filosofis, yakni UUD 1945 bersisi perpaduan gagaasan yang saling bertentangan. Lalu, alasan teoritis, yaitu UUD 1945 kurang menonjolkan pembatasan kekuasaan, melainkan pengintegrasian. Keempat, alasan yuridis, yakni sebagaimana lazimnya UUD 1945 juga mencantumkan klausula perubahan dalam Pasal 37. Kelima, praktis politis, yakni dalam praktek pelaksanaan UUD 1945 sudah sering mengalami penyimpangan.<sup>5</sup> Apabila dipahami situasi yang berkembang ketika itu, memang rasa traumatik yang mendalam terhadap lahirnya pemerintahan yang otorokratik menjadikan objek fokus seluruh elemen bangsa berpusat kepada reformasi konstitusi. Namun fakta yang saat ini lahir adalah institusi (baca: MPR) yang telah memiliki sejarah panjang dalam ketatanegaraan Indonesia dipertahankan, kecuali DPA karena dihapus pasca perubahan UUD 1945, meskipun diamputasi besar-besaran. Disatu sisi dengan penggunaan konsep “kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” mengakibatkan MPR sulit melakukan kalibrasi khususnya dalam fungsinya sebagai permusyawaratan rakyat. Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji proyeksi kedudukan dan kewenangan MPR dan

---

<sup>2</sup> Harun Al Rasyid, “Konstitusi Perlu Direformasi”, *Suara Karya*, 16-6-1998.

<sup>3</sup> Yusril Ihza Mahendra, *Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi*, (Jakarta: pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia pada 24 April 1998), hlm 11

<sup>4</sup> Sri Soemantri, “UUD 1945 Memang Belum Sempurna”, *Kompas*, 20-10-1998.

<sup>5</sup> Abdul Mukhtie Fadjar, “Reformasi Hukum: Penyempurnaan UUD 1945”, disampaikan dalam diskusi ahli di FH Universitas Brawijaya Malang, tanggal 23 September 1998, lihat dalam Abdul Mukhtie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, (Malang: Intrans, 2003), hlm. 39-44.

kalibrasinya dengan ajaran kedaulatan rakyat yang berkembang dalam konteks sejarah ketatanegaraan.

## B. MPR sebagai Identitas

Apabila ditinjau secara mendalam MPR sebagai institusi memang lahir dengan perspektif identitas keindonesiaan yang melekat di dalamnya. Identitas keindonesiaan lazim dipahami sebagai tradisi bernegara. Tradisi bernegara yang dimaksud penulis dipahami dalam makna hukum tata negara, yakni mengenai struktur negara dan bagaimana interelasi antar struktur dan sub struktur bernegara yang berbasiskan nilai, norma maupun kebutuhan domestik disuatu negara. secara fungsi, tradisi memiliki makna sebagai konsep rasionalitas yang hadir dari masa lalu yang kemudian menjadi dasar perencanaan untuk segala tindakan dimasa depan. Bagi John Austin konsep ini dimaknainya sebagai *rule of positif morality*.<sup>6</sup> Hal yang demikian ini kemudian akan berujung kepada lahirnya institusi konstitusi yang merepresentasikan tradisi maupun moralitas positif yang memang mengakar, sebagaimana diuraikan Hans Kelsen, "*custom has to be, like legislation, a constitutional institutions*".<sup>7</sup> Indonesia sendiri dapat dikategorikan sebagai negara bangsa yang memiliki kecenderungan menggunakan tradisi yang kemudian menjadikan identitas kolektif sehingga pada akhirnya membentuk pola yang kemudian diinstitusionalisasikan serta mendapatkan legitimasi politik. Alur ini yang kemudian diamini oleh Juergen Habermas disebutnya sebagai *cultural basis for constitutional state*.<sup>8</sup>

Konsep permusyawaratan dalam Sila ke-4 yang termaktub dalam aliena Pembukaan UUD 1945 merupakan salah satu identitas melekat yang juga tradisi bernegara yang telah hadir dalam pendirian negara Indonesia. Permusyawaratan menjadi titik penting dan tidak hanya dimaknai sebagai sekedar perwakilan sesungguhnya telah mendalam dibicarakan oleh Bung Karno dalam Pidatonya 1 Juni 1945. Kehadiran perwakilan tanpa suatu permusyawaratan yang mendalam mengenai kenegaraan menjadi titik pokok mengapa pendirian negara dianggap tidak hanya berhenti kepada lahirnya suatu bada perwakilan yang mainstream tanpa adanya suatu permusyawaratan yang luas dan melibatkan seluruh komponen bangsa. Sehingga suatu permusyawaratan yang dimaknai adanya pergumulan pemikiran secara terbuka, bebas dan rasional untuk membicarakan segala urusan kenegaraan yang melibatkan seluruh komponen merupakan bentuk ajaran kedaulatan rakyat yang dikehendaki dalam pendirian negara.<sup>9</sup> Konsep sebagaimana terurai tersebut pada akhirnya menjelma kedalam MPR yang memang dalam UUD 1945 yang asli, meletakkan kedudukan dan fungsinya

---

<sup>6</sup> M.D.A Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, (London: Sweet & Maxwell, 1994) hlm 23-24

<sup>7</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1973) hlm 181

<sup>8</sup> Juergen Habermas, *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, (Cambridge: MIT Press, 1977) hlm 89-91

<sup>9</sup> Aidul Fitriaciada Azhary, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: Genta, 2014) hlm 18



sebagai *locus of sovereignty* secara penuh. Bahkan sistem pemerintahan yang demikian ini disebut oleh Azhary dalam pidato pengukuhanannya sebagai sistem MPR.<sup>10</sup>

Kehadiran MPR sendiri mendapatkan legitimasi politik yang kuat secara teoritis dikarenakan institusionalisasi konsep permusyawaratan dibawah UUD 1945 yang asli dilakukan atas cerminan kehendak suatu bangsa yang merdeka. Sehingga UUD 1945 asli maupun yang telah dilakukan perubahan, masih meletakkan MPR (tidak menghapuskannya, seperti DPA) sebagai salah satu lembaga negara yang mempunyai porsi strategis. Hal ini menunjukkan bahwa terlepas munculnya perubahan paradigma yang tajam dalam UUD 1945 asli ke yang perubahan. Tidak menghapuskan keberadaan MPR dalam hukum positif -meskipun telah diamputasi- dalam struktur negara merupakan bukti bahwa MPR mendapatkan legitimasi politik yang kuat. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh John Austin bahwa hukum positif lahir dari kehendak yang telah mengakar atau apa yang disebutnya "*the law set by political superior to political inferior.*"<sup>11</sup> Senada dengan hal tersebut K.C Wheare menyatakan bahwa selain terdapat unsur yuridis, konstitusi juga sangatlah kental dengan unsur socio-politik yang dikehendaki para pembuatnya<sup>12</sup> atau apa yang disampaikan Juergen Habermas sebagai *complex of law and political power characterizes the transition from societies organized by kinship to those early societies already organized around states.*"<sup>13</sup>

Terlepas kemudian MPR mengamputasi dirinya sendiri setelah perubahan UUD 1945, namun faktanya MPR tetap menjadi identitas nasional struktur negara Indonesia dan bentuk tradisi bernegara. Pengaruh globalisasi sejatinya memang menjadi faktor bagi sebuah negara menerima pengaruh melalui jalur rekonstruksi maupun transplantasi hukum sejatinya memang mengakibatkan adanya upaya-upaya menginstal model maupun sistem yang dianggap lebih 'modern' atau 'berhasil'. Rekonstruksi dan transplantasi hukum memang merupakan pola yang terjadi dalam penyusunan struktur negara. Konsep rekonstruksi kerap dipahami sebagai bentuk yang memperluas atau menyesuaikan norma yang berlaku tanpa menghilangkan prinsip dasarnya,

---

<sup>10</sup> Azhary, *Teori bernegara Bangsa Indonesia: Suatu Pemahaman tentang pengertian-pengertian dan asas-asad dalam hukum tata negara*, (Jakarta: Pidato Pengukuhan dalam ucapan penerimaan jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta Tanggal 26 Juli 1995) hlm 5

<sup>11</sup> M.D.A Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence....Op. Cit*, hlm 25

<sup>12</sup> K.C Wheare mengemukakan: "Konstitusi, ketika disusun dan diterapkan, cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, yang mencirikan masyarakat pada waktu itu. Lebih dari itu, konstitusi tidak mesti mencerminkan keyakinan dan kepentingan politik atau hukum saja. Ia bisa saja mencakup kesimpulan-kesimpulan atau kompromi-kompromi atas masalah ekonomi, dan sosial yang ingin dijamin atau dinyatakan oleh para penyusun konstitusi. Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang bekerja pada waktu pembentukannya." [K.C Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, (Bandung: Nusamedia, 2011) hlm. 104-105]

<sup>13</sup> Jürgen Habermas, *Between Facts And Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, (Massacuset: The MIT Press, Cambridge, 1998), hlm. 137

sedangkan transplantasi hukum memiliki spektrum yang jelas berbeda, yakni memindahkan atau meninstal norma atau konsep yang dimiliki dalam sistem hukum tertentu ke sistem hukum tertentu.<sup>14</sup> Sehingga apabila dikaitkan dengan Perubahan UUD 1945, maka pengampustasian MPR oleh MPR sendiri dilakukan dikarenakan transplantasi sistem presidensial Amerika Serikat.

Hal ini dapat ditelaah dari adanya perbedaan kerangka berpikir antara penyusun UUD 1945 yang asli dan para anggota MPR yang kemudian mengamandemen UUD 1945. UUD 1945 disusun dengan maksud membentuk sistem dan struktur pemerintahan yang berdasar budaya politik Indonesia. Penyusun UUD 1945 asli berpendapat bahwa meniru sistem pemerintahan dari negara lain seperti Belanda, Inggris, Amerika Serikat atau Jepang sekalipun adalah suatu hal yang tidak bijaksana.<sup>15</sup> Justru sebaliknya terurai dari risalah perdebatan perubahan UUD 1945, kebanyakan anggota MPR yang melakukan perubahan UUD 1945 berupaya untuk mereplika sistem presidensial Amerika Serikat yang menggunakan konsepsi trias politiknya.<sup>16</sup> Namun, transplantasi hukum memiliki konsekuensi yang sama halnya dalam sistem organ manusia, bahwa transplantasi hukum akan 'berhasil' menginternal kedalam sistem tubuh yang baru apabila tidak terdapat penolakan dari sistem kekebalan tubuh baru.<sup>17</sup> Sistem sosial, sistem ekonomi, kebudayaan rasional, independensiekonomi bangsa Amerika yang sangat tinggi jelas bertentangan dengan sistem sosial bangsa Indonesia yang pada umumnya masih memegang kuat tradisi, kolektivitas yang kuat, dan masih lemahnya kemampuan ekonomi. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan kita seolah melakukan gali lobang tutup lobang akibat konsekuensi yang kita pilih sendiri.

### C. Penumpang gelap atau cek kosong?

Apabila mengikuti arus, maka pertanyaan yang kerap kali dipertanyakan ketika dikaitkan dengan upaya merevitalisasi MPR, apakah kita kembali ke format MPR yang lama (sebagai lembaga tertinggi)? Dalam merespon pertanyaan tersebut, ada baiknya untuk mengingat kembali fakta bahwa di bawah masing-masing UUD 1945 asli maupun pasca perubahan, memang diketahui pola pemerintahan diantara keduanya mampu melahirkan dan pernah menghadirkan pemerintahan yang demokratis maupun otoritarian. Di bawah UUD 1945, pada orde lama, periode 1946-1950 pola pemerintahan yang demokratis, lalu 1959-1967 hadir dengan demokrasi terpimpinnya, pada awal orde baru 1967-1971, MPR masih

<sup>14</sup> Aidul Fitriaciada Azhary, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara....Op. Cit*, hlm 20

<sup>15</sup> Dari Risalah-risalah sidang BPUPK dapat ditemui bahwa para tokoh penyusun UUD 1945, khususnya Prof. Soepomo dan Mr. M. yamin sangat paham mengenai Grondwet (Belanda), Konstitusi Perancis, Konstitusi Jerman, Konstitusi Amerika Serikat dan konstitusi tidak tertulis Inggris, bahkan merujuk R.M. AB Kusuma, di dalam arsip A.K. Pringgodigdo yang semula disimpan di Algemeen Rijksarchief (ARA) Den Haag, ditemukan salinan konstitusi filipina, terjemahan UUD Jepang dan terjemahan Atlantic Charter.

<sup>16</sup> Tim Penulis, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku 1*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MK-RI, 2008)

<sup>17</sup> Aidul Fitriaciada Azhary, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara....Op. Cit*, hlm 21

dianggap mampu menghadirkan pola yang demokratis, dan 1971- 1997 MPR hadir dibawah otoritarian orde baru, dan pada akhirnya lebih demokratis pada periode 1999-2001. Sedangkan di bawah UUD 1945 pasca perubahan menghadirkan pola pemerintahan yang cenderung demokratis di periode 2002-2014, dan periode 2014 hingga saat ini banyak pihak menyatakan periode neo otoritarian.<sup>18</sup>

Ini menunjukkan bahwa MPR relevan hadir dalam konstelasi bernegara dalam pola baik yang demokratis maupun otoritarian dan tidak benar adanya kemudiam meletakkan kritik terhadap kekuasaan eksekutif yang kemudian berdampak kepada amputasinya MPR. Namun, terlepas kebutuhan dan relevansinya banyak pihak kemudian menyatakan keliru apabila MPR mendapatkan dukungan untuk direvitalisasi. Upaya merevitalisasi MPR dianggap sebagai sebuah kehendak yang akan mudah diselundupi oleh “penumpang gelap” yang kemudian berlindung dibalik gagasan revitalisasi MPR. Bahkan mayoritas pihak menyatakan bahwa revitalisasi MPR akan mencederai demokrasi yang telah dibangun dan diperjuangkan selama reformasi.

Apabila meninjau hidup bernegara, konsep demokrasi yang hadir juga nyatanya menimbulkan beberapa kelemahan, dalam praktiknya demokrasi hanya menjadi alat seremonial dan menjadikan pemilu sekedar alat untuk merampas hak-hak rakyat melalui pemungutan suara yang mirisnya mampu dibeli dengan harga yang murah. Selain itu, demokrasi sebagai bentuk daulat rakyat hanya bernilai waktu tidak lebih dari lima menit untuk memberikan suaranya melalui pemilu yang kemudian hak-haknya dipestaporakan oleh mereka yang terpilih melalui sistem pemilhan yang cenderung oligarkis dan korup.

Jika di ilustrasikan secara ekstrim, dalam lima tahun (satu periode) pemerintahan, rakyat hanya menikmati hak demokrasi selama lima menit, yaitu pada saat memberikan suara pada saat pemilu. Sedangkan sisanya, 2.570.395 (dua juta lima ratus tujuh puluh tiga ratus sembilan puluh lima) menit dipestaporakan oleh elit yang terpilih dengan sesuka hatinya, tanpa mengutamakan kepentingan rakyat. Demokrasi hanya menjadi bersumber dari rakyat oleh dan untuk elit semata. Pemilu yang sejatinya hadir sebagai sarana pemulihan kedaulatan rakyat, pemilu juga berfungsi untuk pemenuhan kepentingan pemilih dan kandidat menentukan orientasi dalam pencapaian tujuan negara. Namun yang terjadi saat ini hanya rutinitas lima menit untuk lima tahun. Faktanya kemudian, calon yang terpilih, mendapatkan mandat dari rakyat namun pelaksanaan kinerjanya selama lima tahun bergantung kepada program dan rencana kegiatannya tanpa sebuah perencanaan tanpa sebuah permusyawaratan. Pola ini justru tak ubahnya seperti demokrasi “cek kosong” yang pada akhirnya jual-beli pasal menjadi fenomena yang justru kerap kali terjadi dalam era pasca reformasi. Pemilu yang seharusnya melahirkan wakil-wakil rakyat yang diharapkan mampu melahirkan legislasi yang berkualitas, justru menumbuhkan kembangkan korupsi politik di parlemen.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Eve Warburton, Jokowi and the New Developmentalism (Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol 52 No 3, 2016) hlm 297-320,

<sup>19</sup> Artidjo Alkostar, *Mengkritisi Fenomena Korupsi di Parlemen*, (Yogyakarta: Jurnal Hukum, Vol 15 No. 1 2008) hlm 1 - 13

Selain itu masalah yang timbul kemudian lagi adalah apakah Pemilu demokratis akan melahirkan pemerintahan yang demokratis juga? Rupanya, publik kini sedikit banyak meragukan soal logika turunan demokratisasi pemilu melahirkan demokratisasi kekuasaan. Karena, sistem politik berikut pemilunya hari ini dibayang-bayangi oleh kartel politik, yang akan mengancam demokrasi Indonesia. Bahkan, menjadi sumber energi yang menggerakkan politik ke aras otoritarianisme dalam bentuk baru dengan kekuatan sumberdaya pembangunan ekonomi.<sup>20</sup> Sehingga Tak mengejutkan dalam konteks politik Indonesia hari ini. Pasalnya, pemilu sangat bisa menjadi sumber kuasa otoritarianisme modern dalam struktur dan sistem ketatanegaraan. Hal ini ditandai dengan dua hal yang kecenderungannya menguat saat ini: (1) kartelisasi politik; dan (2) korupsi sistemik dalam organ politik lembaga negara dan partai. Bagi Soeharto, atau penguasa Orde Baru, pemilu merupakan 'sarana demokrasi' yang sesungguhnya bekerja rapi dalam suatu sistem 'politik bonsai'. Ia tumbuh, dirawat dan berkembang, sekalipun indah, tetapi dalam pagar dan tak pernah besar'. Pemilu, dalam situasi itu hanya melegitimasi kepentingan kuasa otoritarian dari rezim Soeharto yang begitu militeristik. Tak hanya pemilu, segala infrastruktur ketatanegaraan telah dikendalikan secara dominan dengan piranti ideologisasi dan pendisiplinan. Kuasa otoritarianisme secara politik itu bertahan dalam kurun panjang, berlangsung secara terus menerus, hirarkis, dan tak segan memangsa korban warga negaranya, yang mengkritiknya, atau bahkan sekadar kriminalisasi atas upaya golput (boikot pemilu).

Ketika Soeharto jatuh dan reformasi bergulir, termasuk reformasi dalam bidang politik dan hukum, disain ketatanegaraan yang mengemuka dalam kurun waktu itu adalah menandingi wacana dominan otoritarianisme agar tak berulang di Indonesia. Rumusan pemilu kepresidenan yang hanya memungkinkan sebatas dua kali periode, merupakan babak awal upaya memangkas bekerjanya dominasi otoritarianisme yang berada dalam pucuk kuasa negara. Sejumlah perubahan terjadi, secara bertahap, dari proses pemilihan langsung, hingga meliberalisasi sistem kepartaian maupun pemilu itu sendiri.<sup>21</sup> Pemilu, diupayakan politik hukum regulasinya dalam rangka memangkas bekerjanya oligarki kekuasaan yang selama ini memanfaatkan pemilu sebagai instrumen politik melegitimasi jalannya kuasa politik-ekonomi. Sekalipun demikian, instrumentasi politik kelembagaan negara diupayakan untuk memperkuat sistem presidensiil, dengan mekanisme politik ketatanegaraan yang berupaya mendekonstruksi relasi kuasa

---

<sup>20</sup> Herlambang P Wiratraman, *Pemilu dan Neo-Otoritarianisme*, (Paper pada Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke V, Batu Sangkar 9-12 November 2018) hlm 4

<sup>21</sup> Perubahan Konstitusi terkait Pemilu, diawali tahun 1999, melalui formulasi Pasal 7 UUD 1945: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan." Kemudian dilanjutkan di tahun 2001 yang menformulasi Pasal 22E UUD Negara RI 1945 tentang Pemilihan Umum. Beberapa hal penting dalam konstitusi, menyangkut prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali, institusi baru DPD/Dewan Perwakilan Daerah dengan anggota perseorangan yang dipilih langsung.

dominan dan menyeimbangkannya dalam model yang lebih menguatkan pola relasi politik kewargaan. Pemilihan Presiden (Pilpres) secara langsung adalah salah satu kunci perubahan besar dalam konteks Indonesia.

Hingga Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 14/PUU-XI/2013 yang memberikan jalan bagi penyelenggaraan Pemilu secara serentak, khususnya di tahun 2019. Atas dasar Putusan MK tersebut, lahir Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Tentunya, 20 tahun pasca Soeharto tumbang, perkembangan hukum Pemilu mendapati situasi yang kian terkonsolidasi dalam sistem politik yang jauh lebih baik dibandingkan Pemilu masa Orde Baru. Demokratisasi politik melalui instrumentasi hukum pemilu yang telah mengalami sejumlah perubahan lebih baik, pada kenyataannya tidak banyak mengubah kontestasi politik kartel, yang bekerja di dalam sistem ketatanegaraan itu sendiri. Oligarki kekuasaan politik-ekonomi rupanya secara rapi bermanuver melalui instrumentasi hukum untuk merawat relasi kuasanya. Sehingga, dalam perkembangannya, pemilu lagi-lagi memperlihatkan pesta elit, yang memang tak lagi tersentralisasi layaknya masa rezim otoritarian Soeharto, melainkan elit-elit politik ekonomi yang bekerja di sejumlah lapisan, di pusat dan daerah, berkompetisi sekaligus merawat relasi kuasanya (bahkan dengan oposisi), dengan partai dan instrumen pemilunya.<sup>22</sup> Sebagaimana kita saksikan dengan Pemilu 2014, partai-partai begitu mendominasi, memiliki daya tawar mempengaruhi pemerintahan, dan bahkan uniknya bisa mengikutsertakan mereka ke dalam kabinet, meski tak memberikan dukungan saat pilpres. Lazimnya, partai politik lebih leluasa mengarahkan dukungan kepada kandidat tertentu di pilpres, yang dianggap selaras dengan kepentingan politik.

Apalagi, ketentuan yang mempertahankan ambang batas dalam pemilihan presiden (*presidential threshold*)<sup>23</sup> serta beratnya syarat kepesertaan pemilu, menjadi penanda bahwa instrumentasi hukum pemilu dikunci kembali masuk dalam perangkat oligarki politik yang demikian mudah menanggung keuntungan dari sistem pemilu saat ini. Sebagaimana banyak diketahui bahwa aturan *presidential threshold* akan melahirkan proses politik yang demikian pragmatis dan transaksional di antara partai-partai politiknya. Syarat ambang batas tersebut pencalonan presiden/wakil presiden 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara sah nasional menyebabkan tidak ada satu pun partai hasil Pemilu 2014 dapat mengusung calon presiden/wakil presiden sendiri. Bukan tak mungkin, dalam Pemilu 2019, situasi tersebut akan berulang. Pengalaman pemilu 2014 dan 2019, hanya melahirkan dua pasang calon presiden/wakil presiden. Realitas politik yang saling berhadap-hadapan (*head to head*) tersebut dari sudut pandang

---

<sup>22</sup> Dan Slater, *Party Cartelization, Indonesian-Style: Presidential Power-Sharing and The Contingency of Democratic Opposition* (Journal of East Asian Studies. Vol. 18, No 1, 2018) hlm. 23-46.

<sup>23</sup> *Presidential threshold* ini terkait dengan Pasal 222 UU Pemilu: "Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25 % (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

realisme politik, justru menebalkan praktik koalisi politik pragmatisme. Bila dibandingkan dengan konteks politik pemilu di Amerika Serikat, tentu berbeda situasi dan karakternya, terutama dikaitkan dengan absennya pertarungan politik yang lebih ideologis. Indonesia, praktek pemilu yang *'head to head'*, justru lebih menampilkan karakter 'politik keroyokan' (*gang politics*), daripada karakter 'politik ideologis' (*ideological politics*).

Bahaya lain, yang sangat mungkin terjadi akibat 'politik keroyokan' adalah dimungkinkannya partai-partai yang kesulitan mendapatkan koalisi tidak lagi berkemampuan mengusung calon presiden/wakil presiden. Dilema tentunya buat partai politik yang prosentase perolehan suara dan atau kursinya sedikit. Abstain, tentu bukan pilihan. Menjadi oposisi pun tak berdaya dalam sistem politik. Karena, dalam ketentuan pasal 235 (5) UU Pemilu, "Dalam hal partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi syarat mengajukan pasangan calon tidak mengajukan bakal pasangan calon, partai politik bersangkutan dikenai sanksi tidak mengikuti pemilu berikutnya." Dalam konteks inilah, maka sangat dimungkinkan dengan 'politik keroyokan' justru melahirkan kartel politik peserta pemilu, atau disebut pula 'koalisi kartel'<sup>24</sup> atau *'cartelized party system'*.<sup>25</sup>

#### **D. Pentingnya Reformulasi GBHN dan Gagasan Sociocracy**

Kondisi yang sebagaimana terurai sesungguhnya telah menjadi fenomena global dari konsep demokrasi one man, one vote ini. Di banyak negara demokrasi barat, kepercayaan pada institusi publik dan politisi menurun dan rasa ketidakberdayaan di antara banyak warga semakin meningkat. Literatur terkini tentang kepercayaan dan dukungan untuk lembaga publik sebagian besar berfokus pada penjelasan tentang tren jangka panjang dalam tingkat kepercayaan.<sup>26</sup> Menurunnya kepercayaan masyarakat untuk terus terlibat dalam diskursus mengenai eksperimen dan upaya untuk mendesain ulang elemen sistem pemerintahan yang tidak ada habisnya, maka berujung kepada merendahnya tingkat ketidakpercayaan di lembaga-lembaga publik dan politik dan meningkatnya rasa ketidakberdayaan yang tumbuh di antara banyak warga dapat dikonseptualisasikan sebagai gejala kegagalan dari *one man, one vote*.<sup>27</sup>

kekurangan ini, dalam beberapa literatur dipahami muncul dari kekosongan yang ada antara pemilih dan badan perwakilan. Secara khusus, sistem pemerintahan demokratis yang telah didirikan di sebagian besar negara barat tampaknya kurang memiliki kemampuan yang memadai untuk terlibat dalam

---

<sup>24</sup> Moch. Nurhasim, Ambang Batas Pencalonan dan Kecenderungan Koalisi, Kompas, 8 November 2018.

<sup>25</sup> Kuskridho Ambardi, *The Making of the Indonesian Multiparty System: A Cartelized Party System and Its Origin*. (Disertasi pada The Ohio State University, 2008)

<sup>26</sup> Bovens dan A. Wille. *Deciphering the Dutch drop: Ten explanations for decreasing political trust in the The Netherlands*. (The Hague: International Review of Administrative Sciences, Vol 74, 2008) hlm 283-305.

<sup>27</sup> C.K. Ansell, *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*. (Oxford: Oxford University Press, 2011) hlm 33

pembelajaran bersama dan dialog di antara para pemangku kepentingan.<sup>28</sup> Oleh karena itu, terdapat gagasan yang disebut sebagai sosiokrasi. Kata '*sociocracy*' berasal dari kata Latin '*socius*' (kumpulan) dan '*kratein*' (memerintah) Yunani. Filosof Prancis Auguste Comte pertama kali mencetuskan gagasan sosiokrasi pada tahun 1851. Ide sosiokrasi kemudian diadopsi oleh sosiolog Amerika Lester Ward (1892), yang percaya bahwa masyarakat berpendidikan sangat penting jika suatu negara harus diperintah secara efektif, dan dia demokrasi yang berargumentasi akhirnya harus berevolusi menjadi bentuk musyawarah dan pemerintahan yang lebih maju, seperti sosiokrasi. Belajar dari ilmu teknik, pengusaha Belanda Gerard Endenburg pada akhir 1960-an dan awal 1970-an mulai bereksperimen dengan gagasan sosiokrasi, yang akhirnya menghasilkan pendekatan organisasi melingkar sosiokratis.<sup>29</sup> Dia mulai dengan mengembangkan beberapa prinsip konstruksi dari cybernetics, ilmu kemudi dan kontrol.<sup>30</sup> Pada periode ini Endenburg mengambil alih perusahaan orang tuanya di industri elektro-teknis Belanda, Endenburg Elektrotechniek. Perusahaan ini telah berjuang untuk beberapa waktu dengan pelaksanaan dewan bekerja, badan konsultasi yang diwajibkan oleh undang-undang Belanda yang baru. Pada tahun-tahun pertama operasi dewan ini dalam kombinasi dengan hierarki administratif konvensional, peserta semakin tidak puas dengan badan konsultatif ini. Alih-alih memberikan konsultasi yang tulus antara manajemen dan perwakilan pekerja, itu sering menghasilkan konflik. Oleh karena itu Endenburg memutuskan untuk sepenuhnya mendesain ulang sistem konsultatif ini.<sup>31</sup> Dengan menggunakan gagasan sirkularitas dari sibernetika, ia pertama kali mengembangkan sejumlah prinsip yang harus diterapkan pada sistem apa pun yang "mampu mempertahankan keadaan keseimbangan dinamis"; dalam hal ini, sibernetika menyarankan tujuan dari setiap proses yang melingkar adalah untuk mendeteksi gangguan keseimbangan dinamis dan mengambil langkah-langkah untuk mengembalikannya. Ini adalah sebuah proses yang "*to detect the disturbance of a dynamic equilibrium and to take steps to restore it. It is a process which is unnecessary in a static equilibrium, because the factors influencing a static equilibrium are not variable*".<sup>32</sup> Prinsip-prinsip yang dihasilkan kemudian berfungsi untuk mengembangkan pedoman awal untuk pengambilan keputusan di lingkaran oleh sebuah persetujuan bersama (*informed consent*), hubungan timbal balik antara lingkaran dan manajer pemilihan dan perwakilan.

Terdapat empat prinsip dalam model *sociocracy* yaitu, (1) *Consent governs policy decision making* (2) *Organizing in circles*, (3) *Double-linking*, (4) *Elections*

---

<sup>28</sup> Robert Dalton, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. (Oxford: Oxford University Press, 2004) hlm 61

<sup>29</sup> Gerard Endenburg, *Sociocracy: The Organization of Decision-Making*. (Eburon: Delft University, 1998) hlm 11

<sup>30</sup> Gerard Endenburg, *Sociocracy As Social Design*. Eburon, Delft, 1998) hlm 6-7

<sup>31</sup> A.G.L Romme. *Domination, self-determination and circular organizing*. (Organization Studies, Vol 20), hlm 801-832.

<sup>32</sup> Gerard Endenburg, *Sociocracy As Social Design....Op.Cit*, hlm. 65

by consent. Edenburg menjelaskan bahwa keempat prinsip itu adalah untuk menghindari “cek kosong” sebagaimana terurai sebelumnya. sehingga suasana ‘gaduh’ yang tidak mendidik akibat kompetisi politik yang terlalu liberal menjadi tereduksi oleh model *sociocracy* yang apabila dimaknai tidak berbeda jauh dengan sila keempat dalam pancasila. Dua aspek penting dalam memahami konsekuensi Sila ke-4 yaitu secara interior yakni aspek permusyawaratan dan eksterior yaitu MPR sebagai institusi yang menjalankan permusyawaratan itu sendiri. Permusyawaratan sebagai jelas berbeda dengan sekedar perwakilan. Apabila ditinjau dalam perspektif esensi, Permusyawaratan menunjukkan bahwa perlu adanya kegiatan aktif-partisipatif dan bukan kegiatan yang sekedar mengutamakan partisipatif. Selain itu permusyawaratan merupakan kegiatan yang menyeluruh sehingga polanya melibatkan segala komponen perwakilan, kedaerahan maupun segala golongan.<sup>33</sup> Platomenguraikan bahwa mengejar kebebasan, pada akhirnya, hanya memperbudak. Di dalam buku “Republik”nya, ia memberi suatu pesan kepada Socrates mengenai demokrasi yang menurutnya merupakan bentuk pemerintahan yang menawan, penuh variasi dan kekacauan, dan mengeluarkan semacam persamaan untuk setara.<sup>34</sup> Karena inilah pada akhirnya plato memutuskan pilihannya terhadap Aristokrasi, yaitu suatu pemerintahan yang dipimpin oleh seorang ilmuwan menginginkan cita-cita pemimpin yang enggan untuk mengambil tanggung jawab Pemerintah demi kebaikan rakyat.<sup>35</sup> Dalam sebuah pendapat politiknya, Nelson Mandela mengatakan bahwa ‘penduduk yang berpendidikan, tercerahkan dan berpengetahuan adalah salah satu cara paling pasti untuk meningkatkan kapasitas bernegara.’<sup>36</sup>

Apabila merujuk sila keempat tersebut, maka gagasan sosiokrasi dan MPR adalah dua relevansi basis yang berkaitan erat. Selain itu, dengan konstruksi yang dibangun oleh UUD 1945 juga menghendaki adanya penyusunan berbagai arah pergerakan negara dalam tataran yang fundamental dibahas secara bersama-sama, seperti apa yang diuraikan dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Sehingga kembalinya GBHN dalam kewenangan MPR merupakan hal yang penting dalam mengkikis persoalan “cek kosong” yang hadir dari pola demokrasi yang hanya mencerminkan daulat rakyat dalam lima menit semata.

## E. Penutup

Berdasarkan uraian diatas menunjukkan bahwa upaya memperjuangkan demokrasi dalam sistem ketatanegaraan, tidak jarang harus menghadapi situasi atau konteks yang sama sekali tidak berkaitan dan bahkan bertolak belakang dengan demokrasi itu sendiri. Rejim demokrasi pasca perubahan UUD

---

<sup>33</sup> RM. A.B Kusuma, *Sistem Pemerintahan “Pendiri Negara” Vs Sistem Presidensial “Orde Reformasi”*, (Jakarta: BP FH-UI, 2011) hlm 151

<sup>34</sup> Plato, *Republik*, (Jakarta: Narasi, 2016) hlm 77

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm 82

<sup>36</sup> Umair Haque, Why American Democracy is in Worse Trouble Than You Think diakses dari <https://eand.co/why-american-democracy-is-in-worse-trouble-than-you-think-6efi0cb83537>,



1945 memang senyatanya telah memenuhi empat kriteria minimum: 1) Eksekutif dan legislatif dipilih melalui pemilihan yang terbuka, bebas, dan adil; 2) hampir semua orang dewasa memiliki hak untuk memilih; 3) hak-hak politik dan kebebasan sipil, termasuk kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan kebebasan untuk mengkritik pemerintah tanpa pembalasan, secara luas dilindungi; dan 4) pihak berwenang terpilih memiliki kewenangan nyata untuk memerintah, karena mereka tidak tunduk pada kontrol pengawasan pemimpin militer atau ulama. Namun rupanya kriteria minimum ini faktanya tak menjawab problem demokrasi yang terbajak. Alih-alih menghentikan otoritarianisme, sebaliknya justru melahirkan pola-pola otoritarianisme tanpa lembaga yang memiliki ‘rem darurat’. Oleh karena itu penguatan kedudukan MPR sebagai centrum kedaulatan rakyat melalui kewenangan perencanaan arah tujuan negara melalui penyusunan GBHN dan Presiden dan lembaga-lembaga negara terkait berkewajiban melaporkan pencapaian tujuan itu dalam setiap tahunnya. Selain itu, rekonstruksi MPR dengan instalisasi konsep sosiokrasi bermakna bahwa kehadiran MPR merepresentasikan bahwa demokrasi Indonesia tidak hanya sekedar one man, one vote melainkan consent democracy.

### Daftar Pustaka

- Abdul Mukthie Fadjar, Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik, (Malang: Intrans, 2003)
- Aidul Fitrijadiada Azhary, Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945, (Yogyakarta: Genta, 2014)
- Azhary, Teori bernegara Bangsa Indonesia: Suatu Pemahaman tentang pengertian-pengertian dan asas-asad dalam hukum tata negara, (Jakarta: Pidato Pengukuhan dalam ucapan penerimaan jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta Tanggal 26 Juli 1995)
- Tim Penulis, Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku 1, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MK-RI, 2008)
- Harun Al Rasyid, “Konstitusi Perlu Direformasi”, Suara Karya, 16-6-1998.
- Yusril Ihza Mahendra, Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi, (Jakarta: pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia pada 24 April 1998)
- Sri Soemantri, “UUD 1945 Memang Belum Sempurna”, Kompas, 20-10-1998.
- M.D.A Freeman, Lloyd’s Introduction to Jurisprudence, (London: Sweet & Maxwell, 1994)
- Hans Kelsen, General Theory of Law and State, (New York: Russel & Russel, 1973)
- Juergen Habermas, The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory, (Cambridge: MIT Press, 1977)

- K.C Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, (Bandung: Nusamedia, 2011)
- Juergen Habermas, *Between Facts And Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, (Massacuset: The MIT Press, Cambridge, 1998)
- Eve Warburton, *Jokowi and the New Developmentalism* (Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol 52 No 3, 2016)
- Artidjo Alkostar, *Mengkritisi Fenomena Korupsi di Parlemen*, (Yogyakarta: Jurnal Hukum, Vol 15 No. 1. 2008)
- Herlambang P Wiratraman, *Pemilu dan Neo-Otoritarianisme*, (Paper pada Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke V, Batu Sangkar 9-12 November 2018)
- Dan Slater, *Party Cartelization, Indonesian-Style: Presidential Power-Sharing and The Contingency of Democratic Opposition* (Journal of East Asian Studies. Vol. 18, No 1, 2018)
- Moch. Nurhasim, *Ambang Batas Pencalonan dan Kecenderungan Koalisi*, Kompas, 8 November 2018.
- Kuskridho Ambardi, *The Making of the Indonesian Multiparty System: A Cartelized Party System and Its Origin*. (Disertasi pada The Ohio State University, 2008)
- Bovens dan A. Wille. *Deciphering the Dutch drop: Ten explanations for decreasing political trust in the The Netherlands*. (The Hague: International Review of Administrative Sciences, Vol 74, 2008)
- C.K. Ansell, *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*. (Oxford: Oxford University Press, 2011)
- Robert Dalton, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. (Oxford: Oxford University Press, 2004)
- Gerard Endenburg, *Sociocracy: The Organization of Decision-Making*. (Eburon: Delft University, 1998)
- Gerard Endenburg, *Sociocracy As Social Design*. Eburon, Delft, 1998)
- A.G.L Romme. *Domination, self-determination and circular organizing*. (Organization Studies, Vol 20)
- RM. A.B Kusuma, *Sistem Pemerintahan "Pendiri Negara" Vs Sistem Presidensial "Orde Reformasi"*, (Jakarta: BP FH-UI, 2011)
- Plato, *Republik*, (Jakarta: Narasi, 2016)
- Umair Haque, *Why American Democracy is in Worse Trouble Than You Think* diakses dari <https://eand.co/why-american-democracy-is-in-worse-trouble-than-you-think-6efiocb83537>,

Power of Communication, at ASPIKOM, Pangkal Pinang, September 2016.

Muhammad RH, Arfianto P, Lola ZS, Update Indonesia, Tinjauan Bulanan Ekonomi, Hukum, Keamanan, Politik, dan Sosial, Volume X, No. 12 – Desember 2016, ISSN 1979-1984.

Pemerintah RI UU Nomor 19 tahun 2016 tentang Perubahan UU Nomor 11 tahun 2008 tentang ITE.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009

Rahmawati Zulfiningrum, Spasialisasi Dan Praktik Konglomerasi Media Kelompok Kompas Gramedia, Jurnal ASPIKOM, Volume 2 Nomor 3, Juli 2014. DOI: 10.24329/aspikom.v2i3.66

Rajab Ritonga, Iswandi Syahputra, Citizen Journalism and Public Participation in the Era of New Media in Indonesia: From Street to Tweet, COGITATIO, Media and Communication (ISSN: 2183-2439) 2019, Volume 7, Issue 3, Pages 79-90 DOI: 10.17645/mac.v7i3.2094

Reynas Abdila, BPS Rilis Indeks Demokrasi Indonesia Meningkatkan di 2018, <https://www.tribunnews.com/bisnis/2019/07/29/bps-rilis-indeks-demokrasi-indonesia-meningkat-di-2018> diakses pada tanggal 18 September 2019.

Syaifullah Noor, Mohd. Din, M. Gaussyah, Informasi Dan Transaksi Elektronik Dikaitkan Dengan Kebebasan Berekspresi, Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala.

Umaimah, Wahid, 2018, Komunikasi Politik, Teori, Konsep, Dan Aplikasi Pada Era Media Baru, Cetakan Kedua, Bandung: Simbiosis Rekatama Media.

Yan Muwardiansyah, Kekecewaan pada Presiden Jokowi Antar Dosen USU ke Kursi Terdakwa, <https://www.merdeka.com/peristiwa/kekecewaan-pada-presiden-jokowi-antar-dosen-usu-ke-kursi-terdakwa.html>, diakses pada tanggal 17 September 2019.

Yanuar Nugroho, Dinita Andriani Putri, Shita Laksmi, 2013, Memetakan Lanskap Industri Media Kontemporer di Indonesia (Edisi Bahasa Indonesia), Laporan, Jakarta: CIPG dan HIVOS.

Wahyudi, Djafar; Zainal, Abidin, 2014, Membelenggu Ekspresi: Studi kasus mengenai praktik pemblokiran/penyaringan konten internet dan kriminalisasi pengguna internet di Indonesia, Jakarta: ELSAM