

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Fondasi Filosofis Teori Hukum Robert Dworkin

1. Pengertian dan Konsep Dasar Teori Hukum Robert Dworkin

Teori hukum Ronald Dworkin pada dasarnya berangkat dari penolakan terhadap pandangan bahwa hukum semata-mata terdiri atas aturan-aturan yang dapat diidentifikasi melalui sumber sosial formal seperti undang-undang, preseden, atau kebiasaan resmi negara.⁶² Menurut Dworkin, cara pandang demikian tidak mampu menjelaskan kenyataan bahwa dalam praktik peradilan hakim juga menggunakan prinsip-prinsip moral-hukum ketika memutus perkara, terutama dalam kasus yang tidak dapat diselesaikan hanya dengan membaca aturan secara literal. Oleh sebab itu, hukum harus dipahami sebagai praktik interpretatif yang tidak hanya menanyakan apa bunyi norma, tetapi juga prinsip apa yang paling mampu membenarkan keseluruhan praktik hukum komunitas politik tersebut. Dalam pengertian ini, hukum bukan sekadar sistem komando atau kumpulan peraturan, melainkan kegiatan menafsirkan hak dan kewajiban warga negara secara beralasan dan bertanggung jawab.⁶³

Gagasan dasar tersebut erat kaitannya dengan kritik Dworkin terhadap H.L.A. Hart dan tradisi positivisme hukum modern. Hart memandang hukum sebagai sistem aturan primer dan sekunder yang validitasnya ditentukan oleh praktik sosial pejabat melalui *rule of recognition*, sedangkan Dworkin menilai bahwa model ini gagal menjelaskan peran prinsip dalam penalaran hukum nyata.⁶⁴ Bagi Dworkin, ketika hakim memutus perkara sulit, mereka tidak sedang bertindak di luar hukum atau menggunakan kebijaksanaan politik pribadi semata, melainkan justru menggali materi hukum yang memang sudah terkandung dalam prinsip-

⁶² Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977), hal 78

⁶³ Ronald Dworkin, *Law's Empire* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986) hal 34

⁶⁴ Scott J. Shapiro, "The 'Hart-Dworkin' Debate," *Faculty Scholarship Series*, (Yale Law School, 2007) hal 23

prinsip yang hidup dalam sistem hukum. Dengan demikian, hukum yang memiliki dimensi normatif yang jauh lebih kaya daripada yang diakui oleh positivisme klasik.⁶⁵

Konsep dasar lain yang penting dalam teori Dworkin adalah interpretivisme (*interpretivism*). Interpretivisme menyatakan bahwa memahami hukum selalu melibatkan dua langkah sekaligus, yakni melihat praktik hukum yang ada dan menafsirkannya dalam cahaya moral terbaik yang dapat membenarkan praktik tersebut.⁶⁶ Penafsiran di sini bukan kegiatan bebas tanpa batas karena penafsir tetap terikat oleh bahan institusional yang nyata seperti teks undang-undang, putusan hakim, dan struktur konstitusi yang berlaku. Namun, interpretasi juga tidak boleh berhenti pada deskripsi formal, karena yang dicari adalah makna hukum yang paling sesuai sekaligus paling dapat dibenarkan secara moral.⁶⁷

Dworkin juga memandang bahwa hukum selalu berhubungan erat dengan martabat manusia, kesetaraan, dan tanggung jawab negara untuk memperlakukan setiap orang dengan perhatian dan penghormatan yang sama (*equal concern and respect*).⁶⁸ Karena itulah ia menolak pendekatan yang mengorbankan individu hanya demi manfaat sosial agregat, sebab komunitas politik yang adil wajib mengakui bahwa setiap orang mempunyai kedudukan moral yang setara dan tidak dapat dikesampingkan begitu saja. Dalam kerangka ini, teori hukum Dworkin tidak dapat dipisahkan dari liberalisme egalitarian yang menempatkan individu sebagai pusat justifikasi hukum dan politik.⁶⁹ Akibatnya, pertanyaan hukum tidak pernah

⁶⁵ Leslie Green, "Dworkin's Critique of Hart's Positivism," dalam *The Cambridge Companion to Legal Positivism*, ed. Torben Spaak dan Patricia Mindus (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), <https://doi.org/10.1017/9781108636377.030>.

⁶⁶ David Dyzenhaus, "Theoretical Disagreement, Legal Positivism, and Interpretation," *Ratio Juris* 31, no. 3 (2018): 337–358, <https://doi.org/10.1111/raju.12216>.

⁶⁷ Richard H. Fallon Jr., "The Place of History and Philosophy in the Moral Reading of the Constitution," dalam *Exploring Law's Empire: The Jurisprudence of Ronald Dworkin*, ed. Scott Hershovitz (Oxford: Oxford University Press, 2008), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199536856.003.0009>.

⁶⁸ Arthur Ripstein, "Individual Rights and Collective Interests: Dworkin on 'Equal Concern and Respect'," dalam *Ronald Dworkin and Contemporary Jurisprudence*, ed. Marshall Cohen (London: Duckworth, 1984/1995), <https://academic.oup.com/book/4019/chapter/145661735>.

⁶⁹ Wil Waluchow, "Dworkin on the Foundations of Liberal Equality," *Legal Theory* 1, no. 1 (1995): 67–83, <https://doi.org/10.1017/S1352325200000163>.

sepenuhnya netral dari pertanyaan moral mengenai bagaimana negara seharusnya memperlakukan warganya.

Pada tingkat metodologis, teori Dworkin menolak gagasan bahwa hakim memiliki diskresi kuat untuk membuat hukum baru ketika aturan positif tidak memberikan jawaban yang jelas.⁷⁰ Dworkin berpendapat bahwa bahkan dalam *hard cases*, para pihak tetap memiliki hak-hak hukum yang harus ditemukan melalui interpretasi terbaik terhadap prinsip-prinsip sistem hukum, bukan diciptakan oleh hakim secara bebas. Posisi ini sering dikaitkan dengan tesis *one right answer*, yakni anggapan bahwa secara teoritis terdapat jawaban hukum yang paling benar jika seluruh bahan hukum dan prinsip yang relevan ditafsirkan dengan tepat. Walaupun tesis ini menuai perdebatan, Dworkin menegaskan bahwa penalaran hukum bagi Dworkin adalah kegiatan rasional dan argumentatif, bukan sekadar pilihan politik yang sepenuhnya bebas.

Dengan demikian, konsep dasar teori hukum Dworkin dapat diringkas sebagai pandangan bahwa hukum merupakan praktik interpretatif yang terdiri bukan hanya dari aturan, tetapi juga dari prinsip, dan bahwa tujuan interpretasi hukum adalah menemukan hak serta kewajiban warga dalam kerangka justifikasi moral terbaik. Teori ini menempatkan hakim sebagai penafsir yang terikat pada sejarah institusional hukum namun juga bertanggung jawab untuk membaca hukum secara koheren dan bermoral. Dworkin menawarkan model filsafat hukum yang bergerak melampaui positivisme dan mendekati suatu teori tentang hukum sebagai moralitas publik yang terinstitusionalisasi.⁷¹ Inilah fondasi filosofis yang menjelaskan keseluruhan bangunan pemikirannya yang kemudian berkembang pada topik-topik berikutnya.

2. Prinsip Utama *Rights as Trumps* (Hak sebagai Truf)

Salah satu gagasan paling terkenal dalam pemikiran Dworkin adalah *rights as trumps*, yaitu pandangan bahwa hak-hak individu memiliki kedudukan istimewa

⁷⁰ Ronald Dworkin, "Hard Cases," *Harvard Law Review* 88, no. 6 (1975): 1057–1109,

⁷¹ Stefano Bertea, "One-System Integrity and the Legal Domain of Morality," *Global Constitutionalism* 11, no. 3 (2022): 421–447, <https://doi.org/10.1017/S2045381722000155>.

sehingga tidak boleh begitu saja dikesampingkan demi tujuan kolektif yang hanya didasarkan pada perhitungan kemanfaatan umum.⁷² Metafora “truf” diambil dari permainan kartu, di mana kartu truf dapat mengalahkan kartu lain tanpa harus mengikuti nilai biasa, dan analogi ini digunakan untuk menegaskan bahwa hak dapat mengungguli pertimbangan kebijakan mayoritarian tertentu. Dengan demikian, ketika seseorang benar-benar memiliki hak, negara tidak sah mengorbankan hak tersebut hanya karena pengorbanan itu dianggap menguntungkan lebih banyak orang secara agregat. Prinsip ini memperlihatkan sikap Dworkin yang sangat kritis terhadap utilitarianisme dalam hukum dan politik.⁷³

Hak sebagai truf berakar pada pandangan bahwa setiap individu adalah pribadi yang bernilai pada dirinya sendiri, bukan sekadar alat untuk memaksimalkan kesejahteraan total masyarakat.⁷⁴ Karena warga negara memiliki martabat dan kesetaraan moral, mereka berhak menuntut batas terhadap tindakan negara, termasuk ketika tindakan itu didukung oleh mayoritas demokratis. Di sinilah Dworkin membedakan antara argumen kebijakan (*policy*) yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan umum dan argumen prinsip (*principle*) yang melindungi hak individual. Hak sebagai truf berarti argumen prinsip tidak boleh dengan mudah dikalahkan oleh argumen kebijakan yang hanya mengandalkan manfaat sosial umum.

Dalam adjudikasi, konsep ini sangat penting karena memberikan dasar filosofis bagi pengadilan untuk membatasi tindakan legislatif atau eksekutif yang melanggar hak dasar warga. Ketika undang-undang yang lahir melalui prosedur demokratis justru mengorbankan kebebasan, kesetaraan, atau perlindungan minoritas, pengadilan menurut Dworkin berkewajiban menilai apakah negara telah mengabaikan klaim moral yang seharusnya diprioritaskan.⁷⁵ Dengan kata lain,

⁷²Jeremy Waldron, "Rights as Trumps," *Harvard Law Review* 132 (2018), <https://harvardlawreview.org/print/vol-132/rights-as-trumps/>

⁷³ Matthias Klatt, "Rights as Trumps and Balancing," *Revista Direito GV* 10, no. 2 (2014): 587–624, <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/pg6PTTRNYFSHtwPn9HDdnKn/?lang=en>.

⁷⁴ Ronald Dworkin, "The Model of Rules," *University of Chicago Law Review* 35, no. 1 (1967): 14–46, <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol35/iss1/3/>.

⁷⁵ Ronald Dworkin, "The Moral Reading of the Constitution," *Fordham Law Review* 65,

fungsi pengadilan bukan sekadar menerapkan kehendak mayoritas, tetapi menjaga agar demokrasi tetap tunduk pada prinsip-prinsip yang membenarkan keberadaannya. Karena itu, *rights as trumps* menjadi landasan normatif penting bagi yurisprudensi hak asasi manusia dan pengujian konstitusional modern.⁷⁶

Namun, gagasan hak sebagai *truf* tidak berarti semua hak bersifat absolut dan tidak pernah dapat dibatasi. Dworkin menyadari bahwa dalam praktik hukum sering terjadi benturan antarsesama hak, misalnya antara kebebasan berekspresi dan perlindungan reputasi, atau antara kebebasan beragama dan tuntutan kesetaraan warga.⁷⁷ Dalam situasi demikian, persoalannya bukan apakah hak bisa dipertimbangkan, melainkan bagaimana konflik tersebut diselesaikan melalui argumentasi prinsip yang serius, bukan melalui kalkulasi utilitarian yang dangkal. Jadi, ide *truf* menegaskan prioritas moral hak, bukan menghapus kebutuhan akan penafsiran dan penalaran yang cermat dalam penyelesaian konflik.

Sejumlah sarjana kemudian mengembangkan atau mengkritik gagasan ini, terutama ketika dihadapkan pada teori penyeimbangan (*balancing*) dalam hukum konstitusi kontemporer. Kritik yang muncul biasanya menyatakan bahwa metafora *truf* terlalu sederhana untuk menggambarkan kenyataan kompleks di mana hak sering bertabrakan dengan hak lain atau dengan kepentingan konstitusional yang juga penting. Meski demikian, nilai terbesar dari gagasan Dworkin adalah penegasannya bahwa hak tidak boleh direduksi menjadi salah satu preferensi kebijakan belaka, karena hak justru berfungsi sebagai batas moral terhadap negara. Dalam arti inilah *rights as trumps* tetap menjadi salah satu konsep paling berpengaruh dalam teori hak dan yurisprudensi konstitusional modern.

Jika ditempatkan dalam keseluruhan teori Dworkin, *rights as trumps* menunjukkan bahwa hukum harus dibangun di atas penghormatan terhadap individu sebagai pemegang klaim moral yang serius. Gagasan ini menghubungkan

no. 4 (1997): 1249–1298, https://tomwilk.net/wp-content/uploads/2019/12/The-Moral-Reading-of-the-Constitution_Ronald-Dworkin.pdf

⁷⁶ Aharon Barak, "Dworkin's 'Rights Thesis' and the Role of a Judge," *Jerusalem Review of Legal Studies* 1, no. 1 (2010): 7–14, <https://doi.org/10.1093/jrls/jmq001>

⁷⁷ Jacob Weinrib, "When Trumps Clash: Dworkin and the Doctrine of Proportionality," *San Diego International Law Journal* 17, no. 1 (2015): 101–129, <https://www.derecho.uba.ar/institucional/deinteres/jacob-weinrib.pdf>.

teori adjudikasi dengan teori politik, sebab putusan hukum yang benar bukan hanya putusan yang sesuai prosedur, tetapi juga putusan yang menghormati kedudukan moral warga secara setara. Dengan demikian, prinsip hak sebagai truf bukan tambahan periferal dalam teori Dworkin, melainkan salah satu inti yang menjelaskan mengapa hukum tidak dapat dipisahkan dari pertanyaan mengenai keadilan dan martabat manusia. Dari fondasi inilah pembicaraan tentang integritas hukum kemudian berkembang secara sistematis.

3. *Law as Integrity*: Koherensi Sistem Hukum

Konsep *law as integrity* terutama dikembangkan Dworkin dalam *Law's Empire* sebagai jawaban atas pertanyaan bagaimana hakim seharusnya menafsirkan hukum dalam sistem yang kompleks dan tidak sempurna. Menurut Dworkin, hukum harus dipahami seolah-olah merupakan produk dari satu pengarang moral yang konsisten, walaupun pada kenyataannya hukum terbentuk melalui banyak lembaga dan keputusan dari waktu ke waktu. Integritas berarti negara wajib bertindak berdasarkan seperangkat prinsip yang koheren sehingga warga dapat diperlakukan sebagai anggota komunitas politik yang setara.⁷⁸ Karena itu, hukum yang baik bukan hanya hukum yang sah secara formal, tetapi hukum yang dapat dibaca sebagai ekspresi prinsip yang konsisten dan dapat dipertanggungjawabkan secara moral.⁷⁹

Dworkin merumuskan *law as integrity* sebagai alternatif terhadap dua model lain, yakni *conventionalism* dan *pragmatism*.⁸⁰ *Conventionalism* dianggap terlalu menggantungkan hukum pada konvensi atau sumber yang telah disepakati, sehingga ketika konvensi tidak memberi jawaban yang jelas, Dworkin cenderung mengakui ruang kosong yang terlalu besar dalam sistem hukum. Sebaliknya, *pragmatism* dipandang memberi keleluasaan berlebihan kepada hakim untuk

⁷⁸ Stefano Bertea, "One-System Integrity and the Legal Domain of Morality," *Global Constitutionalism* 11, no. 3 (2022): 421–447, <https://doi.org/10.1017/S204538172200015>

⁷⁹ Andrei Marmor, "Integrity in Law's Empire," *NYU School of Law* (manuscript), https://www.law.nyu.edu/sites/default/files/Integrity%20in%20Law's%20Empire_%20MARMOR.pdf.

⁸⁰ Ronald Dworkin, *Law's Empire*, hal 45

memutus berdasarkan kebijakan terbaik menurut pandangan kontemporer, meskipun kebijakan itu tidak memiliki akar yang kuat dalam sejarah hukum komunitas.⁸¹ Integritas mencoba menolak kedua ekstrem itu dengan menuntut agar hakim setia pada praktik institusional masa lalu, tetapi melalui pembacaan yang juga berorientasi pada justifikasi moral terbaik yang tersedia.

Cara kerja integritas, Dworkin menggunakan analogi *chain novel* atau novel berantai.⁸² Dalam analogi ini, banyak penulis menulis satu novel secara bergiliran, dan setiap penulis baru wajib melanjutkan bab sebelumnya sambil menjadikan keseluruhan novel itu sebagai karya terbaik yang masih masuk akal. Demikian pula, hakim tidak boleh memandang putusan mereka sebagai tindakan terpisah, melainkan sebagai kelanjutan dari narasi hukum kolektif yang harus dijaga koherensinya. Analogi ini menunjukkan bahwa interpretasi hukum menuntut kombinasi antara kesetiaan terhadap sejarah institusional dan kreativitas dalam justifikasi moral politik.

Dalam kerangka *law as integrity*, hakim ideal digambarkan melalui figur *Judge Hercules*. Hercules bukan orang nyata, melainkan model teoretis hakim yang memiliki kesabaran, pengetahuan, dan kemampuan analitis luar biasa untuk membaca seluruh bahan hukum yang relevan dan merumuskan interpretasi terbaik atasnya. Dengan figur ini, Dworkin hendak menunjukkan bahwa putusan hukum yang benar adalah putusan yang paling sesuai dengan data hukum yang ada sekaligus paling baik dalam hal justifikasi moralnya. Jadi, integritas bukan standar yang samar, tetapi metode yang menuntut alasan yang konsisten, menyeluruh, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Koherensi yang dituntut oleh integritas tidak berarti semua aturan harus seragam atau tidak boleh berubah. Sistem hukum modern memang terbentuk dari kompromi politik, perubahan sosial, dan lapisan sejarah yang sering tampak bertentangan satu sama lain. Namun, Dworkin berpendapat bahwa tugas interpretasi hukum adalah menemukan prinsip-prinsip yang dapat menjelaskan

⁸¹ David Dyzenhaus, "Theoretical Disagreement, Legal Positivism, and Interpretation," *Ratio Juris* 31, no. 3 (2018): 337–358, <https://doi.org/10.1111/raju.12216>.

⁸² Alexandre Lefebvre, "Ronald Dworkin: Law as Novel Writing," *Books & Ideas*, 4 Februari 2015, <https://booksandideas.net/Ronald-Dworkin-Law-as-Novel-Writing>.

struktur itu sedemikian rupa sehingga Dworkin tampak sebagai bagian dari satu proyek moral-politik yang dapat dipertahankan. Dengan demikian, koherensi berada pada tingkat pembenaran prinsip, bukan semata-mata pada keseragaman aturan tekstual yang tersurat.

Implikasi praktis dari *law as integrity* sangat besar bagi legitimasi peradilan dan negara hukum. Bila negara menuntut kepatuhan warga terhadap hukum, maka negara juga wajib menunjukkan bahwa hukum tersebut memperlakukan warga secara konsisten menurut prinsip yang sama, bukan secara oportunistik atau diskriminatif berdasarkan kepentingan sesaat. Dalam konteks itu, integritas memperluas makna *rule of law* dari sekadar kepastian prosedural menjadi tuntutan agar negara bertindak dengan kesetiaan moral terhadap struktur hak dan kewajiban yang diakuinya sendiri. Karena itu, *law as integrity* merupakan jembatan antara teori interpretasi, teori legitimasi politik, dan perlindungan hak individu yang menjadi pusat pemikiran Dworkin.

4. Prinsip dan Aturan dalam Teori Dworkin

Salah satu kontribusi teoretis Dworkin yang paling berpengaruh adalah pembedaan antara aturan (*rules*) dan prinsip (*principles*) dalam sistem hukum. Pembedaan ini digunakan untuk membantah anggapan positivis bahwa seluruh hukum dapat dipetakan sebagai aturan yang berlaku berdasarkan sumber formalnya semata.⁸³ Menurut Dworkin, aturan bekerja dengan model *all-or-nothing*, artinya jika syarat penerapannya terpenuhi dan aturan itu valid, maka aturan itu menentukan hasil secara langsung tanpa ruang tafsir lebih lanjut. Sebaliknya, prinsip tidak berlaku dengan cara mutlak seperti itu karena prinsip memiliki dimensi bobot, sehingga relevansinya harus dipertimbangkan dan ditimbang dalam konteks kasus tertentu.

Perbedaan tersebut sangat penting dalam menjelaskan bagaimana hakim memutus *hard cases* yang tidak dapat diselesaikan hanya dengan menerapkan aturan. Dalam banyak perkara, aturan yang tersedia tidak cukup jelas, terlalu umum,

⁸³ Ronald Dworkin, "The Model of Rules," *University of Chicago Law Review* 35, no. 1 (1967): 14–46, <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol35/iss1/3/>.

atau bahkan saling bertentangan, sehingga hakim tidak bisa menyelesaikan kasus hanya dengan operasi subsumsi mekanis. Dalam keadaan semacam itu, prinsip-prinsip seperti keadilan, fairness, kepatutan, atau larangan mengambil keuntungan dari kesalahan sendiri dapat berfungsi sebagai alasan hukum yang sah. Artinya, ketika aturan berhenti memberi kepastian, penalaran hukum tidak berhenti, karena prinsip tetap menyediakan bahan normatif yang menjadi bagian inheren dari sistem hukum.

Dworkin menolak pandangan bahwa prinsip hanyalah pertimbangan moral eksternal yang dipanggil setelah hukum positif habis memberi jawaban. Menurutnya, prinsip adalah bagian internal dari praktik hukum karena prinsip-prinsip itu diakui, digunakan, dan dikembangkan oleh pengadilan serta institusi hukum dalam sejarah mereka sendiri. Itulah sebabnya hakim tidak sedang keluar dari hukum ketika mengandalkan prinsip, melainkan sedang bekerja dengan materi hukum yang memang tidak selalu dirumuskan dalam bentuk aturan tertulis yang rinci. Posisi ini menjadi salah satu dasar utama kritik Dworkin terhadap model aturan yang dianut oleh positivisme hukum Hartian.⁸⁴

Pembedaan antara prinsip dan aturan juga berpengaruh pada cara memahami konflik norma dalam sistem hukum. Konflik antaraturan lazimnya diselesaikan melalui asas-asas seperti hierarki, *lex specialis*, atau *lex posterior*, sebab salah satu aturan biasanya harus dikesampingkan dalam kasus tertentu. Sebaliknya, ketika dua prinsip bertabrakan, tidak serta-merta salah satunya dihapus dari sistem hukum, karena masing-masing tetap memiliki bobot moral dan relevansi hukum yang diakui.⁸⁵ Hakim harus menilai prinsip mana yang memberikan alasan lebih kuat dalam konteks konkret, sambil tetap mengakui bahwa prinsip yang tidak diutamakan masih sah sebagai bagian dari struktur hukum.

Dari sini terlihat bahwa teori Dworkin mendorong cara pandang yang lebih subtil dan kaya terhadap hukum. Hukum bukan sekadar daftar norma yang sudah

⁸⁴ Leslie Green, "Dworkin's Critique of Hart's Positivism," dalam *The Cambridge Companion to Legal Positivism*, ed. Torben Spaak dan Patricia Mindus (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), <https://doi.org/10.1017/9781108636377.030>.

⁸⁵ Frederick Schauer, "A Note on Principles," *The Modern Law Review* 34, no. 5 (1971): 534–540, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1971.tb01309.x>.

selesai, melainkan jaringan argumen di mana aturan dan prinsip saling berhubungan dalam praktik penafsiran yang terus berlangsung. Pendekatan ini kemudian memengaruhi teori-teori sesudahnya, termasuk perdebatan tentang prinsip sebagai norma optimisasi dan praktik *balancing* dalam hukum konstitusi kontemporer.⁸⁶ Meski pengembangan itu dilakukan oleh sarjana lain seperti Robert Alexy, dasar intelektualnya sangat kuat berutang pada uraian Dworkin tentang struktur normatif hukum yang mengandung prinsip.

Konsekuensi lebih jauh dari teori prinsip dan aturan adalah penolakan terhadap diskresi kuat hakim (*strong discretion*). Jika prinsip merupakan bagian dari hukum, maka dalam perkara sulit hakim pada dasarnya sedang menemukan hak para pihak melalui interpretasi atas keseluruhan bahan hukum, bukan menciptakan hak itu dari nol sesuai kebijaksanaan pribadi. Karena itu, putusan hukum tidak boleh dibenarkan hanya sebagai ekspresi kehendak hakim, melainkan harus dijelaskan melalui alasan yang menunjukkan kesesuaian dengan aturan, prinsip, dan integritas sistem hukum. Di titik ini, pembahasan tentang prinsip dan aturan berhubungan langsung dengan *law as integrity* sebagai teori koherensi adjudikasi yang komprehensif.

5. *Moral Reading of Constitution*: Penafsiran Moral Konstitusi

Gagasan *moral reading of constitution* menempati posisi sentral dalam karya Dworkin *Freedom's Law*.⁸⁷ Menurut pendekatan ini, ketentuan-ketentuan konstitusi yang bersifat abstrak, seperti kebebasan, persamaan, *due process*, atau larangan hukuman yang kejam, harus dibaca sebagai prinsip moral politik dan bukan semata-mata sebagai frasa historis yang dibatasi oleh ekspektasi konkret para penyusunnya. Hal itu berarti hakim konstitusi tidak cukup menanyakan apa yang dipikirkan para pembentuk konstitusi tentang kasus tertentu, tetapi harus menanyakan prinsip apa yang mereka adopsi dan bagaimana prinsip itu paling baik

⁸⁶ Matthias Klatt, "Rights as Trumps and Balancing," *Revista Direito GV* 10, no. 2 (2014): 587–624, <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/pg6PTTRNYFShtwPn9HDdnKn/?lang=en>.

⁸⁷ Ronald Dworkin, *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*

dipahami pada masa kini. Dengan demikian, konstitusi diperlakukan sebagai dokumen prinsip yang hidup, bukan arsip kehendak historis yang beku.⁸⁸

Dworkin menegaskan bahwa *moral reading* bukan izin bagi hakim untuk memasukkan moralitas pribadi mereka ke dalam konstitusi secara sewenang-wenang. Penafsiran moral justru menuntut disiplin argumentatif yang ketat, karena hakim harus menunjukkan bahwa penafsirannya cocok dengan teks, struktur, sejarah institusional, dan praktik konstitusional yang ada, sambil juga memberikan justifikasi moral terbaik atas semua bahan itu. Dalam kerangka ini, hakim tidak bebas menciptakan nilai baru, tetapi bertugas menjelaskan nilai konstitusional yang memang telah diadopsi secara sah oleh komunitas politik dalam teks yang telah disahkan. Oleh sebab itu, *moral reading* tetap merupakan teori hukum yang terikat, bukan teori moral bebas tanpa batas.

Salah satu target utama kritik Dworkin adalah bentuk originalisme yang kaku. Menurutnya, ada perbedaan penting antara setia pada prinsip abstrak yang disahkan oleh konstitusi dan setia pada ekspektasi konkret para perumus mengenai bagaimana prinsip itu akan diterapkan dalam semua situasi masa depan. Generasi kini terikat pada prinsip seperti kesetaraan atau kebebasan yang tercantum dalam konstitusi, tetapi tidak harus terikat pada seluruh asumsi faktual atau pandangan moral terbatas yang dimiliki oleh generasi pendiri pada masanya. Karena itulah tafsir konstitusional dapat berkembang tanpa kehilangan legitimasi, selama perkembangan itu tetap setia pada prinsip yang diadopsi oleh teks konstitusi.⁸⁹

Pendekatan ini memiliki dampak besar terhadap perlindungan hak-hak dasar, terutama dalam masyarakat demokratis yang terus berubah. Ketika persoalan baru muncul, seperti perluasan makna kesetaraan, perlindungan kelompok minoritas, atau batas kebebasan sipil di era digital, hakim konstitusi harus membaca norma abstrak konstitusi secara substantif agar komitmen dasarnya tetap efektif. Dengan cara ini, *moral reading* memungkinkan konstitusi mempertahankan

⁸⁸ José Juan Moreso, "Dworkin's 'Originalism': The Role of Intentions in Constitutional Interpretation," *The Review of Politics* 62, no. 2 (2000): 285–315, <https://doi.org/10.1017/S0034670500021815>.

⁸⁹ Aileen Kavanagh, "Originalism and Constructive Interpretation," dalam *The Challenge of Originalism: Theories of Constitutional Interpretation*, ed. Grant Huscroft dan Bradley W. Miller (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), <https://doi.org/10.1017/CBO9781139136471.013>.

stabilitas sebagai hukum dasar sekaligus memiliki kapasitas adaptif terhadap perkembangan pemahaman tentang martabat dan kebebasan manusia. Di sinilah Dworkin memandang pengadilan sebagai institusi yang dapat membantu demokrasi menjaga integritas moralnya sendiri.

Moral reading juga memperlihatkan kesinambungan penuh dengan dua gagasan Dworkin sebelumnya, yakni *rights as trumps* dan *law as integrity*.⁹⁰ Jika hak-hak individu harus diperlakukan secara serius dan hukum harus dibaca sebagai sistem yang koheren, maka penafsiran konstitusi juga harus memusatkan perhatian pada prinsip-prinsip yang melindungi hak dan menyatukan praktik hukum dalam satu struktur moral politik. Konstitusi, dalam pandangan ini, bukan sekadar sumber kewenangan negara, tetapi juga pernyataan tentang bagaimana negara wajib memperlakukan orang sebagai warga yang bermartabat dan setara. Karena itu, *moral reading of constitution* merupakan puncak sekaligus sintesis dari keseluruhan proyek filsafat hukum Dworkin.

Dalam perspektif yang lebih luas, *moral reading* membuka ruang bagi hakim konstitusi untuk menjadi penjaga prinsip-prinsip fundamental demokrasi konstitusional. Pengadilan bukan hanya lembaga teknis yang mengecek kesesuaian undang-undang dengan teks, melainkan juga forum prinsip yang menguji apakah tindakan negara dapat dibenarkan secara moral kepada seluruh warga, termasuk mereka yang berada dalam posisi minoritas. Dengan cara ini, teori Dworkin secara keseluruhan menawarkan visi hukum yang menempatkan martabat, kesetaraan, dan integritas moral sebagai tuntutan yang tidak dapat ditawar dalam praktik kenegaraan yang adil. Pemikiran itu tetap relevan dan terus dikaji dalam diskursus hukum konstitusi dan filsafat hukum kontemporer di seluruh dunia.

⁹⁰ Jeremy Waldron, "Rights as Trumps," *Harvard Law Review* 132 (2018), <https://harvardlawreview.org/print/vol-132/rights-as-trumps/>.

B. Kedaulatan Rakyat dan Sistem Demokrasi Perwakilan di Indonesia

1. Pengertian dan Esensi Kedaulatan Rakyat (Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945)

Kedaulatan rakyat merupakan salah satu pilar fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang secara eksplisit tertanam dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹¹ Ketentuan tersebut menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” sebuah rumusan yang merupakan hasil perubahan ketiga UUD 1945 dan menggantikan bunyi asal yang menyatakan kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan redaksi ini memiliki makna konstitusional yang sangat dalam, sebab ia menegaskan bahwa rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang sejati, sedangkan berbagai lembaga negara hanya menjalankan mandat yang diberikan oleh rakyat melalui konstitusi.⁹² Dengan demikian, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menjadi norma dasar yang memandu seluruh arsitektur kelembagaan dan mekanisme demokrasi di Indonesia.

Secara teoritis, gagasan kedaulatan rakyat berakar pada tradisi filsafat politik Barat, terutama pada pemikiran Jean-Jacques Rousseau yang menyatakan bahwa kedaulatan sejati berada pada kehendak umum rakyat atau *volonté générale*.⁹³ Rousseau berpendapat bahwa manusia yang hidup dalam masyarakat menyerahkan sebagian hak-haknya kepada komunitas demi kebaikan bersama, dan karena itu kekuasaan yang sah hanya kekuasaan yang bertumpu pada kesepakatan seluruh warga. Sebelumnya, John Locke telah meletakkan fondasi teori kontrak sosial dengan menyatakan bahwa kekuasaan pemerintah lahir dari persetujuan yang diberikan rakyat dan dapat ditarik kembali jika pemerintah mengkhianati

⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1994) hal 56

⁹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ed. ke-2 (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal 56

⁹³ Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social [The Social Contract]*, terj. G.D.H. Cole (London: J.M. Dent & Sons, 1923). Hal 15

kepercayaan tersebut.⁹⁴ Gagasan kedua tokoh ini kemudian diadaptasi ke dalam konteks Indonesia oleh para pendiri negara, terutama melalui prinsip musyawarah-mufakat yang menjadi ciri khas demokrasi Pancasila.

Jimly Asshiddiqie, salah satu pakar hukum tata negara terkemuka Indonesia, menegaskan bahwa gagasan kedaulatan rakyat dalam konstitusi Indonesia mengandung dua dimensi sekaligus, dimensi politik dan dimensi hukum.⁹⁵ Secara politik, kedaulatan rakyat berarti rakyat adalah sumber legitimasi kekuasaan, sehingga pemerintah yang tidak mendapat dukungan rakyat kehilangan dasar moralnya untuk memerintah. Secara hukum, kedaulatan rakyat berarti kekuasaan negara dibatasi dan diarahkan oleh konstitusi sebagai produk kesepakatan rakyat tertinggi. Oleh sebab itu, prinsip ini bukan hanya norma simbolik, melainkan standar operasional yang mengikat seluruh lembaga negara dalam menjalankan kewenangan mereka.

Esensi kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca-reformasi mengalami pemaknaan ulang yang signifikan. Sebelum amandemen UUD 1945, MPR dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan karenanya memegang kedaulatan secara penuh.⁹⁶ Namun setelah amandemen, rumusan “dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” membawa pergeseran paradigmatic, kedaulatan rakyat kini didistribusikan ke berbagai lembaga konstitusional yang masing-masing memiliki porsi kewenangan tertentu, bukan dimonopoli oleh satu lembaga tunggal. Pergeseran ini mencerminkan adopsi prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang lebih tegas dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 diwujudkan melalui berbagai mekanisme formal yang ditentukan oleh konstitusi

⁹⁴ John Locke, *Two Treatises of Government*, ed. Peter Laslett (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), hal 60

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007), hlm. 29.

⁹⁶ M. Laica Marzuki, "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 3 (2010): 1–20, <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/735>.

dan perundang-undangan.⁹⁷ Mekanisme utama yang paling langsung adalah pemilihan umum, di mana rakyat secara aktif menentukan siapa yang akan mewakili mereka dalam lembaga-lembaga negara. Selain itu, terdapat mekanisme tidak langsung seperti pengawasan oleh wakil rakyat di DPR, pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi, serta partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.⁹⁸ Dengan demikian, kedaulatan rakyat bukan sekadar hak pilih dalam pemilu, melainkan sebuah sistem partisipasi yang berkelanjutan.

Kedaulatan rakyat juga mengandung konsekuensi bahwa setiap tindakan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Lembaga-lembaga negara, termasuk DPR sebagai wakil rakyat, presiden sebagai kepala pemerintahan, dan lembaga-lembaga yudikatif, harus senantiasa berorientasi pada kepentingan rakyat dalam menjalankan fungsi masing-masing. Ketika suatu lembaga menyimpang dari kehendak rakyat, sistem ketatanegaraan menyediakan mekanisme koreksi, baik melalui pemilihan umum berikutnya, judicial review, maupun pengawasan oleh lembaga negara lainnya.⁹⁹ Itulah sebabnya Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dipandang bukan sekadar norma prosedural tetapi juga norma substantif yang berkaitan dengan legitimasi dan akuntabilitas kekuasaan negara.

2. Sistem Demokrasi Perwakilan di Indonesia

Demokrasi perwakilan atau *representative democracy* merupakan bentuk demokrasi yang paling lazim dijalankan oleh negara-negara modern, termasuk Indonesia, karena keterbatasan praktis untuk menyelenggarakan demokrasi langsung di tengah populasi yang besar dan wilayah yang luas. Dalam sistem ini, rakyat tidak secara langsung membuat keputusan politik, melainkan memilih wakil-

⁹⁷ Mardian Wibowo, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 290–310, <https://doi.org/10.31078/jk1726>.

⁹⁸ Fajri Nursyamsi, "Kedaulatan Rakyat dalam Konteks Demokrasi di Indonesia," *Iniciolegis* 3, no. 1 (2021): 1–15, <https://journal.trunojoyo.ac.id/iniciolegis/article/view/11079>.

⁹⁹ Ismail Hasani, "Pasang Surut Implementasi Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia," *Kertha Semaya* 10, no. 8 (2022): 1900–1914, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthasemaya/article/view/89248>.

wakil yang diberi mandat untuk bertindak atas nama mereka di dalam lembaga-lembaga perwakilan.¹⁰⁰ Sri Soemantri Martosoewignjo menyatakan bahwa sistem demokrasi perwakilan merupakan pilihan rasional bagi Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk yang sangat besar dan tersebar di ribuan pulau, sehingga mekanisme perwakilan menjadi jembatan antara kehendak rakyat dan pengambilan keputusan negara.¹⁰¹ Dengan demikian, kualitas demokrasi perwakilan sangat bergantung pada sejauh mana wakil-wakil yang terpilih sungguh-sungguh mencerminkan aspirasi dan kepentingan rakyat yang mereka wakili.

Indonesia sebagai negara demokrasi perwakilan membangun sistem kelembagaannya berdasarkan prinsip trias politica yang disesuaikan dengan karakteristik kenegaraan nasional. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh DPR dan DPD yang bersama-sama membentuk MPR, kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Dalam kerangka ini, DPR memegang peran sentral sebagai representasi rakyat dalam proses pembuatan undang-undang, penetapan anggaran negara, dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.¹⁰² Struktur kelembagaan demikian dirancang agar kekuasaan tidak terkonsentrasi pada satu tangan dan terdapat mekanisme *checks and balances* yang efektif.

Sistem demokrasi perwakilan di Indonesia memiliki beberapa ciri khas yang membedakannya dari model demokrasi perwakilan di negara-negara lain. Pertama, Indonesia menganut demokrasi Pancasila yang menempatkan musyawarah untuk mufakat sebagai mekanisme pengambilan keputusan yang diutamakan, meskipun pemungutan suara juga diakui sebagai pilihan terakhir. Kedua, sistem multipartai yang berlaku memungkinkan keberagaman aspirasi politik rakyat terwadahi melalui berbagai partai peserta pemilu. Ketiga, setelah amandemen UUD 1945,

¹⁰⁰ Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), hal 50

¹⁰¹ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2014), hal 21

¹⁰² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, ed. revisi (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015), hal 34

Indonesia juga mengadopsi pemilihan langsung untuk presiden, kepala daerah, dan anggota legislatif, sehingga unsur demokrasi langsung turut memperkuat fondasi demokrasi perwakilan yang ada.

Hubungan antara wakil dan yang diwakili dalam teori demokrasi perwakilan melibatkan konsep mandat yang bersifat ganda. Di satu sisi, wakil rakyat dianggap mendapat mandat bebas untuk bertindak berdasarkan pertimbangan terbaik demi kepentingan seluruh rakyat (*free mandate*), bukan semata mengikuti instruksi konstituen tertentu. Di sisi lain, terdapat tuntutan agar wakil rakyat tetap responsif terhadap aspirasi pemilih mereka dan dapat dimintai pertanggungjawaban pada setiap periode pemilu (*electoral accountability*). Ketegangan antara dua model ini merupakan persoalan klasik dalam teori representasi yang juga dihadapi oleh DPR Indonesia dalam menjalankan fungsinya.

Fungsi DPR sebagai lembaga perwakilan utama di Indonesia diatur dalam Pasal 20A UUD 1945 yang menetapkan tiga fungsi pokok, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi menempatkan DPR sebagai pembuat undang-undang bersama Presiden, sehingga produk perundang-undangan yang dihasilkan mencerminkan kesepakatan antara wakil rakyat dan pemerintah. Fungsi anggaran memberikan DPR kewenangan untuk membahas dan menyetujui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebuah kewenangan strategis yang mencerminkan prinsip *no taxation without representation*. Fungsi pengawasan memungkinkan DPR mengontrol pelaksanaan undang-undang dan APBN oleh pemerintah melalui hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Dalam perkembangan demokrasi Indonesia sejak reformasi 1998, sistem perwakilan mengalami berbagai penguatan yang cukup signifikan. Amendemen UUD 1945 sebanyak empat kali antara tahun 1999 hingga 2002 mengubah secara mendasar struktur lembaga perwakilan, termasuk penghapusan utusan golongan dari MPR, pembentukan DPD sebagai kamar kedua, serta penguatan kewenangan DPR *vis-à-vis* eksekutif. Perubahan-perubahan itu mencerminkan tekad untuk mewujudkan sistem perwakilan yang lebih demokratis, akuntabel, dan berimbang. Namun demikian, berbagai tantangan terkait kualitas representasi, efektivitas

pengawasan, dan integritas anggota DPR masih terus menjadi perhatian serius dalam diskursus demokrasi Indonesia.

3. Sistem Pemilihan Umum dan Legitimasi Anggota DPR

Pemilihan umum merupakan mekanisme utama yang menghubungkan kedaulatan rakyat dengan pembentukan lembaga-lembaga perwakilan dalam sistem demokrasi. Pasal 22E UUD 1945 menegaskan bahwa pemilihan umum diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden. Prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu tersebut bukan sekadar ketentuan teknis, melainkan standar moral yang menentukan apakah wakil rakyat yang terpilih sungguh-sungguh mendapatkan legitimasi dari rakyat. Tanpa pemenuhan prinsip-prinsip tersebut secara substansial, hasil pemilu tidak dapat dianggap sebagai ekspresi otentik kehendak rakyat.¹⁰³

Sistem pemilihan umum untuk anggota DPR di Indonesia saat ini menggunakan sistem proporsional terbuka (*open-list proportional representation*) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam sistem ini, pemilih tidak hanya memilih partai politik, tetapi juga dapat memilih langsung calon anggota legislatif yang mereka kehendaki dari daftar calon yang diajukan oleh partai.¹⁰⁴ Calon yang memperoleh suara terbanyak dari daerah pemilihan yang bersangkutan akan mengisi kursi yang diperoleh partai, berdasarkan ketentuan Pasal 422 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Sistem ini dinilai lebih demokratis karena memungkinkan rakyat secara langsung menentukan individu yang akan mewakili mereka, bukan sepenuhnya menyerahkan pilihan itu kepada mekanisme internal partai.

Sistem proporsional terbuka diadopsi Indonesia sejak pemilu legislatif tahun 2004 sebagai bagian dari agenda reformasi politik yang bertujuan

¹⁰³ Andi Faisal Bakti dan A. Bakti, "Legitimasi Pemilihan Umum di Indonesia Tahun 2019," *Administrative Law Journal* 3, no. 2 (2020): 112–130, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/download/5071/2685>.

¹⁰⁴ Dian Fitri Sabrina dan Aulia Andri Pinem, "Analisis Yuridis terhadap Sistem Pemilu Proporsional Terbuka di Indonesia," *Jurnal Hukum* 9, no. 1 (2023): 45–62, <https://ejournal.umbima.ac.id/index.php/jurnalhukum/article/download/403/215>.

memperkuat kedaulatan rakyat dalam proses pemilihan. Sebelum reformasi, sistem proporsional tertutup berlaku di mana pemilih hanya memilih partai dan penentuan siapa yang duduk di parlemen sepenuhnya berada di tangan pimpinan partai.¹⁰⁵ Peralihan ke sistem terbuka membawa perubahan mendasar dalam logika akuntabilitas: wakil rakyat kini secara langsung bertanggung jawab kepada pemilih individu di daerahnya, bukan hanya kepada elite partai. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 pun mempertegas bahwa sistem proporsional terbuka lebih sesuai dengan semangat konstitusi dan prinsip demokrasi langsung.

Legitimasi anggota DPR dalam sistem demokrasi perwakilan memiliki dua dimensi yang saling melengkapi. Dimensi pertama adalah legitimasi prosedural-formal, yakni bahwa anggota DPR dipilih melalui proses pemilu yang sah sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Dimensi kedua adalah legitimasi substantif, yaitu bahwa wakil rakyat yang terpilih sungguh-sungguh mencerminkan kehendak dan kepentingan rakyat yang memilihnya. Legitimasi prosedural yang kuat tidak otomatis menghasilkan legitimasi substantif, sebab hasil pemilu yang sah secara hukum masih dapat menghadirkan wakil-wakil yang tidak responsif terhadap aspirasi konstituen. Oleh karena itu, legitimasi yang sesungguhnya hanya terwujud ketika kedua dimensi tersebut dipenuhi secara bersamaan.

Kualitas penyelenggaraan pemilu berpengaruh langsung terhadap tingkat legitimasi yang dimiliki oleh anggota DPR terpilih. Pemilu yang dijalankan secara jujur dan adil akan menghasilkan wakil rakyat yang memiliki mandat kuat dari rakyat, sedangkan pemilu yang diwarnai kecurangan, pembelian suara, atau diskriminasi akan menghasilkan perwakilan yang defisit legitimasi. Indonesia telah memiliki lembaga penyelenggara dan pengawas pemilu yang independen, yakni Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilihan Umum, yang bertugas memastikan pemilu berlangsung sesuai prinsip konstitusional. Namun demikian,

¹⁰⁵ Ari Pradhanawati dan Adi Suyitno, "Evaluasi Sistem Proporsional Terbuka Pemilu Legislatif Indonesia," *Jurnal Ius Quia Iustum* (2024): 1–25, <https://journal.uin.ac.id/IUSTUM/article/download/42239/19477/16110>

praktik politik uang (*money politics*) masih menjadi tantangan serius yang menggerus kualitas legitimasi pemilu di Indonesia.

Sistem multipartai yang berlaku di Indonesia menambah dimensi tersendiri dalam hubungan antara pemilu, keterwakilan, dan legitimasi anggota DPR.¹⁰⁶ Dengan banyaknya partai peserta pemilu, perolehan kursi di DPR biasanya terfragmentasi di antara banyak partai sehingga tidak ada satu partai pun yang mendominasi secara absolut. Kondisi ini mendorong terbentuknya koalisi pemerintahan dan koalisi parlemen yang dinamis, namun sekaligus dapat memperlemah akuntabilitas karena pemilih sulit mengidentifikasi siapa yang bertanggung jawab atas sebuah kebijakan. Sistem ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang berlaku ditujukan untuk mengurangi fragmentasi berlebihan di DPR sekaligus memastikan hanya partai dengan dukungan rakyat yang memadai dapat menempatkan wakilnya.

Hubungan antara sistem pemilu, representasi, dan legitimasi juga dipengaruhi oleh mekanisme pergantian antarwaktu (PAW) anggota DPR yang memberikan kewenangan kepada partai politik untuk mengganti anggotanya yang dianggap bermasalah. Mekanisme ini di satu sisi merupakan instrumen disiplin partai untuk menjaga integritas lembaga perwakilan, namun di sisi lain berpotensi melemahkan legitimasi demokrasi karena suara yang telah diberikan rakyat kepada calon tertentu dalam pemilu dapat dianulir oleh keputusan internal partai.¹⁰⁷ Dengan demikian, terdapat ketegangan antara kepentingan institusional partai dan kehendak pemilih individual dalam mekanisme PAW ini. Penguatan regulasi PAW yang lebih berorientasi pada kepentingan pemilih menjadi salah satu agenda reformasi demokrasi yang perlu diperhatikan secara serius.

Secara keseluruhan, sistem pemilihan umum yang berlaku di Indonesia merupakan jembatan konstitusional antara kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan pembentukan lembaga perwakilan

¹⁰⁶ Uu Nurul Huda, *Hukum Pemilu dan Partai Politik* (Bandung: Fokus Media, 2020), hal 73

¹⁰⁷ Ahmad Basarah, "Implikasi Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR/DPRD oleh Partai Politik terhadap Demokrasi," *Jurnal Sosial Humaniora* 11, no. 1 (2020): 1–14, <https://journal.unigha.ac.id/index.php/JSH/article/view/231>.

yang legitimate. Pemilu yang berintegritas menghasilkan anggota DPR yang memiliki mandat kuat dari rakyat dan karenanya memiliki legitimasi moral yang cukup untuk mewakili kepentingan rakyat dalam proses legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Sebaliknya, pemilu yang bermasalah akan menghasilkan lembaga perwakilan yang lemah secara legitimasi dan tidak dapat sungguh-sungguh menjalankan amanah kedaulatan rakyat. Karena itu, investasi dalam kualitas penyelenggaraan pemilu merupakan investasi dalam kualitas demokrasi perwakilan Indonesia secara keseluruhan.

C. Konsep *Due Process of Law* dalam Negara Hukum

1. Pengertian dan Sejarah Perkembangan *Due Process of Law*

Due process of law merupakan prinsip fundamental dalam negara hukum yang menjamin bahwa setiap proses hukum dilaksanakan secara adil, layak, dan sesuai dengan standar keadilan yang diakui oleh peradaban hukum modern.¹⁰⁸ Secara harfiah, frasa ini berarti “proses hukum yang semestinya” yakni suatu tuntutan agar setiap tindakan negara yang mengakibatkan perampasan hak-hak dasar seseorang atas jiwa (*life*), kebebasan (*liberty*), maupun harta benda (*property*) -harus dilakukan berdasarkan prosedur yang sah dan berkeadilan.¹⁰⁹ Prinsip ini tidak hanya merupakan norma teknis prosedural, melainkan merupakan cerminan nilai-nilai keadilan substantif yang meresap ke dalam seluruh sistem hukum suatu negara.¹¹⁰ Dengan demikian, *due process of law* menempati posisi sentral dalam diskursus negara hukum sebagai jaminan perlindungan warga negara dari kesewenang-wenangan kekuasaan.

Akar historis *due process of law* dapat ditelusuri hingga Magna Carta tahun 1215, khususnya Pasal 39 yang menyatakan bahwa tidak seorang pun manusia bebas boleh ditangkap, dipenjara, atau dirampas hak-haknya kecuali “oleh hukum

¹⁰⁸ Efi Yulistyowati, Endah Pujiastuti, dan Tri Mulyani, "Konsep Dasar Terkait *Due Process of Law*," *Jurnal Hukum* (Universitas Surakarta, 2026), <https://ejournal.ust.ac.id/index.php/JHJ/article/view/6225/3999>.

¹⁰⁹ Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principles and Policies*, 6th ed. (New York: Wolters Kluwer, 2019), hal 56

¹¹⁰ Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law*, 3rd ed. (New York: Foundation Press, 2000), hal 45

negerinya” (*by the law of the land*). Kalimat “*law of the land*” inilah yang dalam perkembangannya kemudian diterjemahkan secara eksplisit menjadi “*due process of law*” dalam undang-undang parlemen Inggris tahun 1354 di masa Raja Edward III.¹¹¹ Magna Carta pada mulanya merupakan produk negosiasi antara Raja John dan para baron Inggris, namun jaminan yang terkandung di dalamnya secara bertahap meluas melindungi seluruh warga, bukan sekadar kaum bangsawan.¹¹² Perkembangan ini menjadi titik tolak bagi pembentukan tradisi hukum Anglo-Amerika yang menempatkan perlindungan individu dari kesewenangan kekuasaan sebagai nilai tertinggi.

Pada abad ke-17, Sir Edward Coke memberikan interpretasi berpengaruh atas Magna Carta dengan menegaskan bahwa “*law of the land*” berarti hukum yang telah mapan (*settled law*) dan tidak dapat digantikan oleh kemauan sewenang-wenang penguasa. Pemikiran Coke ini kemudian diserap ke dalam tradisi hukum Amerika Serikat, terutama melalui Amandemen Kelima Konstitusi AS tahun 1791 yang secara eksplisit melarang pemerintah federal merampas jiwa, kebebasan, atau harta seseorang “tanpa *due process of law*” Amandemen Keempat Belas tahun 1868 kemudian memperluas jaminan ini kepada seluruh negara bagian, memastikan bahwa perlindungan *due process* berlaku menyeluruh dalam sistem hukum Amerika.¹¹³ Dengan demikian, prinsip yang berakar pada Inggris abad pertengahan itu berkembang menjadi salah satu doktrin konstitusional paling berpengaruh di dunia hukum modern.

Perkembangan konsep *due process of law* dalam tradisi hukum Amerika Serikat mengalami evolusi yang panjang melalui berbagai putusan Mahkamah Agung. Dalam perkara *Hurtado v. California* (1884), Mahkamah Agung AS menegaskan bahwa *due process* merujuk pada hukum dasar yang menjamin

¹¹¹ Henry J. Abraham dan Barbara A. Perry, *Freedom and the Court: Civil Rights and Liberties in the United States*, 8th ed. (Lawrence: University Press of Kansas, 2003) hal 34

¹¹² Philip Hamburger, “Magna Carta, *Due Process*, and Administrative Power,” *American Enterprise Institute*, 2015, <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2016/03/The-Magna-Carta-Due-Process-and-Administrative-Power.pdf?x85095>

¹¹³ Cornell University Law School, Legal Information Institute, “Amdt5.5.2 Historical Background on *Due Process*,” *Constitution Annotated*, https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt5-4-2/ALDE_00013722/.

kebebasan dan keadilan dalam setiap negara bagian. Lebih jauh, dalam era *Lochner* (1905–1937), Mahkamah Agung menggunakan doktrin *substantive due process* untuk membatalkan berbagai undang-undang yang dianggap melanggar kebebasan ekonomi.¹¹⁴ Meskipun era tersebut kemudian berakhir, doktrin *substantive due process* terus berkembang dan digunakan untuk melindungi hak-hak fundamental yang tidak secara eksplisit disebutkan dalam teks konstitusi, seperti hak atas privasi dan otonomi pribadi.

Dalam konteks penerimaan doktrin *due process* di luar Amerika Serikat, banyak negara yang mengadopsi esensi prinsip ini meskipun tidak selalu menggunakan terminologi yang sama. Di Inggris, prinsip ini hidup dalam tradisi *natural justice* yang mensyaratkan bahwa setiap orang berhak didengar sebelum dihukum (*audi alteram partem*) dan hakim harus bebas dari prasangka (*nemo iudex in causa sua*).¹¹⁵ Di Indonesia, prinsip *due process of law* memperoleh legitimasi konstitusional melalui Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan Indonesia sebagai negara hukum, serta berbagai ketentuan dalam UUD 1945 dan KUHP yang menjamin hak-hak dasar tersangka dan terdakwa.¹¹⁶ Dengan demikian, *due process* telah menjadi doktrin hukum yang bersifat universal, meskipun pengejawantahannya menyesuaikan diri dengan sistem hukum dan tradisi konstitusional masing-masing negara.

2. *Due Process of Law* Prosedural (*Procedural Due Process*)

Procedural due process adalah dimensi pertama dari *due process of law* yang berfokus pada penjaminan bahwa prosedur yang digunakan negara dalam mengambil tindakan hukum terhadap seseorang telah berlangsung secara adil dan layak.¹¹⁷ Inti dari *procedural due process* adalah hak setiap orang untuk mendapat

¹¹⁴ Ryan C. Williams, "The Origins of Substantive *Due Process*," *University of Chicago Law Review* 87, no. 3 (2020): 815–908, <https://lawreview.uchicago.edu/print-archive/origins-substantive-due-process>

¹¹⁵ Research Starters, "Due Process of Law," *EBSCO*, 2024, <https://www.ebsco.com/research-starters/law/due-process-law>.

¹¹⁶ Sutrisna, "Hukum Acara Pidana: Penerapan '*Due Process of Law*,'" *Jurnal Hukum Islam dan Hukum Positif* (Mandalanursa, 2023), <https://ejournal.mandalanursa.org/index.php/JIHAD/article/view/5614>.

¹¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Sinar Grafika,

pemberitahuan (*notice*) atas tuduhan atau tindakan yang akan diambil terhadapnya, serta hak untuk didengar (*hearing*) sebelum keputusan yang merugikan dijatuhkan. Kedua hak fundamental ini mencerminkan nilai dasarnya bahwa tidak boleh ada seseorang yang dihukum atau dirugikan tanpa diberi kesempatan untuk membela diri. Tanpa pemenuhan elemen prosedural ini, sebuah putusan atau tindakan negara meskipun materinya benar dapat dianggap tidak sah secara hukum.

Hak atas pemberitahuan yang layak (*adequate notice*) merupakan prasyarat mutlak bagi berlakunya *procedural due process* secara substantif. Seseorang yang akan terkena dampak tindakan hukum negara berhak mengetahui secara jelas dan tepat waktu: tuduhan apa yang dihadapinya, dasar hukum tindakan tersebut, serta forum dan prosedur yang tersedia untuk membela dirinya.¹¹⁸ Tanpa informasi yang memadai, hak untuk didengar menjadi sia-sia karena seseorang tidak dapat mempersiapkan pembelaan yang efektif. Prinsip ini terwujud dalam KUHAP Indonesia melalui ketentuan mengenai hak tersangka untuk segera mendapat pemberitahuan atas sangkaan yang dikenakan kepadanya, sebagaimana diatur dalam Pasal 51 KUHAP.

Hak untuk didengar (*right to be heard* atau *audi alteram partem*) merupakan elemen *procedural due process* yang mensyaratkan adanya kesempatan yang nyata bagi setiap orang untuk menyampaikan keterangan, mengajukan bukti, dan membantah dalil-dalil yang diajukan oleh pihak lain. Dalam konteks peradilan pidana, hak ini diwujudkan dalam asas adversarial di mana terdakwa berhak hadir dalam persidangan, mengajukan saksi dan ahli, serta didampingi oleh penasihat hukum. Di Indonesia, hak-hak tersebut dijamin oleh Pasal 50 hingga 68 KUHAP yang mengatur secara rinci hak-hak tersangka dan terdakwa dalam setiap tahap proses peradilan pidana. Pelanggaran atas hak untuk didengar ini tidak hanya mencederai keadilan individual, tetapi juga merusak integritas sistem peradilan secara keseluruhan.¹¹⁹

2010), hal 89

¹¹⁸ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, edisi ke-3 (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hal 12

¹¹⁹ Nadia Salsabila dan Reza Ahmad, "Transformasi Penegakan *Due Process of Law* dalam Tahapan Penyidikan di Indonesia: Antara Perlindungan Hak Tersangka dan Efektivitas Penegakan Hukum," *Jurnal Hukum Legal Studi* (2026),

Pada perkembangannya, *procedural due process* juga mencakup prinsip-prinsip penting lainnya yang berkaitan dengan kualitas proses peradilan itu sendiri. Pertama, prinsip peradilan yang cepat (*speedy trial*) yang melarang penahanan seseorang dalam jangka waktu yang tidak wajar tanpa proses hukum yang jelas. Kedua, prinsip *nemo iudex in causa sua* yang mensyaratkan bahwa hakim yang memutus perkara harus bebas dari konflik kepentingan dengan pihak yang berperkara. Ketiga, prinsip *equality of arms* yang menuntut kesetaraan antara penuntut umum dan terdakwa dalam mengakses bukti-bukti dan kesempatan dalam persidangan. Keempat, prinsip praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) yang menempatkan beban pembuktian pada pihak penuntut, bukan pada terdakwa.

Dalam konteks hukum acara pidana Indonesia, penerapan *procedural due process* menghadapi berbagai tantangan serius di tingkat praktis. Penelitian menunjukkan bahwa hak-hak tersangka dan terdakwa dalam KUHAP, meskipun telah diatur secara normatif dengan cukup komprehensif, masih sering tidak terpenuhi dalam praktik penegakan hukum sehari-hari. Salah satu masalah yang paling mengemuka adalah lemahnya akses tersangka terhadap penasihat hukum pada tahap penyidikan, yang mengakibatkan rentan terjadinya penyiksaan atau intimidasi untuk memperoleh pengakuan. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 21/PUU-XII/2014 telah memberikan kontribusi penting dengan memperluas ruang lingkup praperadilan sehingga penetapan tersangka, penggeledahan, dan penyitaan dapat diuji legalitasnya melalui mekanisme praperadilan.

Transformasi penegakan *procedural due process* di Indonesia terus berlangsung melalui pembaruan legislasi dan putusan-putusan peradilan yang progresif. Pembentukan KUHAP baru melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 membawa pembaruan penting, terutama dalam pengaturan hak bantuan hukum yang diperkuat melalui Pasal 142 yang secara sistematis merumuskan hak-hak fundamental tersangka dan terdakwa termasuk hak pendampingan advokat dalam setiap tahap pemeriksaan.¹²⁰ Gagasan tentang hakim komisaris (*rechter-*

<https://journal.umpo.ac.id/index.php/LS/article/view/12833>.

¹²⁰ Riski Amalia Nurhayati, "Konstruksi Hak Bantuan Hukum dalam KUHAP 2025 dan

commissaris) sebagai pengawas yudisial proaktif dalam tahap penyidikan juga terus didorong sebagai instrumen untuk memastikan penyidikan berlangsung sesuai standar *due process*. Perubahan-perubahan ini mencerminkan komitmen Indonesia untuk terus memperkuat jaminan *procedural due process* dalam sistem peradilan pidana nasional.

3. *Due Process of Law Substantif (Substantive Due Process)*

Substantive due process adalah dimensi kedua dari *due process of law* yang melampaui persoalan prosedur dan masuk ke dalam pertanyaan substantif: apakah tindakan negara yang merampas jiwa, kebebasan, atau harta seseorang dapat dibenarkan secara materiil oleh tujuan yang cukup kuat? Berbeda dari *procedural due process* yang mempertanyakan *bagaimana* tindakan negara dilakukan, *substantive due process* mempertanyakan *apakah* negara berwenang mengambil tindakan tersebut sama sekali. Doktrin ini berkembang sebagai mekanisme pengujian konstitusional yang memberdayakan pengadilan untuk membatalkan undang-undang atau kebijakan yang dinilai melanggar hak-hak fundamental, bahkan jika undang-undang tersebut telah dibentuk melalui prosedur yang sah. Dengan demikian, *substantive due process* menempatkan hak-hak asasi manusia sebagai batas materiil kekuasaan legislatif dan eksekutif.¹²¹

Asal-usul *substantive due process* dalam tradisi hukum Amerika Serikat dapat ditelusuri ke periode pasca Perang Saudara, khususnya setelah diratifikasinya Amandemen Keempat Belas pada tahun 1868. Pada era *Lochner v. New York* (1905), Mahkamah Agung AS menggunakan doktrin ini untuk membatalkan undang-undang yang membatasi jam kerja buruh, dengan alasan bahwa undang-undang tersebut melanggar kebebasan berkontrak yang dipandang sebagai bagian dari "*liberty*" yang dijamin *due process*. Era *Lochner* ini kemudian banyak dikritik karena dianggap mencerminkan preferensi ideologis hakim tertentu yang diselundupkan ke dalam penafsiran konstitusional. Kritik ini mendorong

Implikasinya terhadap Perlindungan Hak Tersangka," *Sosiohumaniora* (2026), <https://sostech.greenvest.co.id/index.php/sostech/article/view/32709>.

¹²¹ Erwin Chemerinsky, "Substantive *Due Process*," *Touro Law Review* (2010), <https://digitalcommons.tourolaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2480&context=lawreview>

perkembangan standar yang lebih terukur dalam penerapan *substantive due process*, yakni pembedaan antara hak-hak fundamental yang mendapat perlindungan tertinggi (*strict scrutiny*) dan hak-hak biasa yang hanya perlu punya alasan rasional (*rational basis*).

Perkembangan *substantive due process* setelah era *Lochner* bergeser dari perlindungan kebebasan ekonomi ke perlindungan hak-hak privasi dan otonomi pribadi yang lebih bersifat non-ekonomik. Sejak era 1960-an, Mahkamah Agung AS menggali berbagai hak fundamental yang tidak disebutkan secara eksplisit dalam konstitusi melalui doktrin ini, seperti hak atas privasi dalam perkawinan (*Griswold v. Connecticut*, 1965), hak atas otonomi seksual (*Lawrence v. Texas*, 2003), dan hak untuk menikah bagi pasangan sesama jenis (*Obergefell v. Hodges*, 2015). Hak-hak tersebut dinilai sebagai bagian dari kebebasan (*liberty*) yang dilindungi oleh klausa *due process*, meskipun tidak terdapat teks eksplisit dalam konstitusi. Pendekatan ini mencerminkan pemahaman bahwa konstitusi adalah dokumen hidup yang harus ditafsirkan sesuai perkembangan nilai-nilai dalam masyarakat yang dilindunginya.

Substantive due process tidak terlepas dari kontroversi dalam doktrin hukum tata negara. Para penganut orisinalisme (*originalism*) dan positivisme hukum sering mengkritik doktrin ini sebagai bentuk aktivisme yudisial yang melampaui teks konstitusi dan mengizinkan hakim mengimposisikan nilai-nilai pribadi mereka kepada masyarakat. Kritikus berpendapat bahwa apabila hakim dapat mendefinisikan sendiri isi dari “kebebasan” yang dilindungi *due process*, maka batas antara penafsiran konstitusional dan pembuatan hukum oleh pengadilan menjadi sangat kabur. Di sisi lain, para pendukung menegaskan bahwa tanpa *substantive due process*, konstitusi tidak dapat berfungsi sebagai pelindung hak-hak fundamental dari tirani mayoritas legislatif. Perdebatan ini mencerminkan ketegangan fundamental dalam ilmu hukum tata negara antara supremasi legislatif dan peran pelindung kekuasaan yudisial.

Konteks Indonesia, prinsip-prinsip yang serupa dengan *substantive due process* diperkuat melalui mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*)

oleh Mahkamah Konstitusi.¹²² Mahkamah Konstitusi berwenang membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945, termasuk ketentuan-ketentuan yang melanggar hak-hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh Pasal 28A hingga 28J UUD 1945. Melalui mekanisme ini, Mahkamah Konstitusi menjalankan fungsi yang secara fungsional setara dengan *substantive due process review* di Amerika Serikat, meskipun dengan dasar konstitusional yang berbeda.¹²³ Dengan demikian, perlindungan substantif atas hak-hak dasar warga negara dari undang-undang yang tidak adil tetap terjamin dalam sistem hukum Indonesia melalui jalur *judicial review* konstitusional.

D. Idealitas Konsep Representasi/Perwakilan dalam Sistem Demokrasi

1. Pengertian dan Hakikat Konsep Representasi Politik

Konsep representasi atau perwakilan merupakan salah satu pilar utama dalam bangunan sistem demokrasi modern yang tidak dapat dipisahkan dari diskursus tentang legitimasi kekuasaan dan hubungan antara negara dengan rakyat. Secara etimologis, kata “representasi” berasal dari bahasa Latin *representare* yang bermakna “menghadirkan kembali” atau “bertindak atas nama orang lain”. Dalam konteks politik, representasi dapat dipahami secara sederhana sebagai mekanisme di mana seseorang atau suatu lembaga bertindak atas nama, demi kepentingan, dan untuk menggantikan pihak lain yang tidak hadir secara langsung dalam proses pengambilan keputusan politik. Makna ini mengandung tiga unsur esensial sekaligus, yakni unsur keagenan (*agency*), unsur perwakilan (*deputation*), dan unsur pemberian wewenang (*authorization*), yang ketiganya secara bersama-sama membentuk hubungan normatif antara wakil dan yang diwakili.¹²⁴

Hanna Fenichel Pitkin, seorang ilmuwan politik yang paling berpengaruh dalam kajian representasi, mendefinisikan representasi sebagai “*making present*

¹²² Muhamad Ihsan, "Pengawasan Peredaran Barang Cetak, *Due Process of Law* dan Hak atas Kebebasan Mengeluarkan Pendapat," *Jurnal Konstitusi* 13, no.(2016), <https://doi.org/10.31078/jk845>.

¹²³ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009) hal 90

¹²⁴ Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press, 1967), hal. 8

again” atau menghadirkan kembali sesuatu yang tidak hadir, baik dalam arti harfiah maupun kiasan. Pitkin menegaskan bahwa representasi bukan semata-mata persoalan kehadiran fisik wakil di lembaga legislatif, melainkan menyangkut bagaimana kepentingan, aspirasi, dan kehendak rakyat diartikulasikan, diperjuangkan, dan diimplementasikan melalui proses politik yang terstruktur. Dalam karyanya yang monumental, *The Concept of Representation* (1967), Pitkin mengembangkan sebuah tipologi representasi yang komprehensif dan telah menjadi referensi standar dalam ilmu politik hingga saat ini. Tipologi tersebut membedakan empat bentuk representasi: formalistik, deskriptif, simbolik, dan substantif, yang masing-masing memberikan perspektif analitis yang berbeda dalam memahami hakikat hubungan wakil-terwakil.¹²⁵

Memahami konsep representasi secara holistik mensyaratkan penelaahan historis yang mencerminkan bagaimana konsep ini berkembang dari praktik kuno hingga teori modern. Pada masa awal, perwakilan dikenal dalam praktik pengutusan delegasi dari berbagai wilayah untuk menyampaikan aspirasi kepada penguasa pusat, sebagaimana terjadi dalam sistem parlementer Inggris abad pertengahan.¹²⁶ Seiring perkembangan pemikiran politik, terutama pada abad XVII dan XVIII, konsep representasi mengalami transformasi mendasar seiring dengan munculnya gagasan kedaulatan rakyat yang dikemukakan oleh para filsuf kontrak sosial seperti John Locke, Jean-Jacques Rousseau, dan Montesquieu. Locke, misalnya, menekankan bahwa kekuasaan legislatif harus berasal dari dan tetap tunduk kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan asal, sehingga perwakilan harus dipahami sebagai pelimpahan kepercayaan (*trust*) dari rakyat kepada wakil-wakilnya untuk mengelola urusan publik.¹²⁷

Kontribusi Jean-Jacques Rousseau dalam membentuk diskursus representasi tidaklah kecil, meskipun Rousseau sendiri justru lebih skeptis terhadap sistem perwakilan daripada para pemikir kontemporer semasanya. Rousseau

¹²⁵ Stanford Encyclopedia of Philosophy, "Political Representation," diakses 2 Mei 2026, <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>.

¹²⁶ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: Grasindo, 2010), hal. 186.

¹²⁷ John Locke, *Two Treatises of Government*, ed. Peter Laslett (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), hal. 355–356.

berpendapat bahwa kedaulatan rakyat bersifat *inalienable* dan tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, sehingga ia meragukan apakah sistem perwakilan sungguh-sungguh mampu mencerminkan kehendak umum (*volonté générale*) yang sesungguhnya.¹²⁸ Kritik Rousseau terhadap sistem representasi Inggris sangat terkenal, ia menyatakan bahwa rakyat Inggris hanya bebas pada saat pemilihan umum, dan segera setelah pemilihan selesai mereka kembali menjadi budak.¹²⁹ Meskipun demikian, kritik ini justru memperkuat kesadaran bahwa sistem representasi harus terus diperbarui dan dipertajam agar tidak hanya menjadi mekanisme formal yang kosong dari substansi demokrasi, tetapi benar-benar menjadi saluran otentik bagi aspirasi rakyat.

2. Tipologi Representasi Politik Menurut Hanna Pitkin

Tipologi representasi yang dibangun oleh Hanna Pitkin tetap menjadi kerangka analitis yang paling komprehensif dan paling banyak digunakan dalam kajian ilmu politik hingga saat ini. Representasi formalistik adalah bentuk representasi pertama yang dikemukakan Pitkin, yang berfokus pada aspek institusional dan prosedural dalam hubungan antara wakil dengan yang diwakili. Representasi formalistik mencakup dua dimensi utama: dimensi otorisasi (*authorization*), yang berkaitan dengan mekanisme bagaimana seorang wakil memperoleh kedudukan, status, dan kewenangan untuk bertindak atas nama orang lain; serta dimensi akuntabilitas (*accountability*), yang berkaitan dengan mekanisme pertanggungjawaban wakil kepada yang diwakilinya. Representasi yang sah adalah representasi yang diperoleh melalui prosedur otorisasi yang diakui dalam konteks modern, melalui pemilihan umum dan yang dapat dimintai pertanggungjawabannya secara reguler melalui mekanisme pemilu berikutnya.

Representasi deskriptif merupakan bentuk representasi kedua yang dikembangkan Pitkin, yang menekankan aspek kemiripan atau kesamaan antara wakil dengan pihak yang diwakilinya.¹³⁰ Seorang wakil dianggap

¹²⁸ Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract*, trans. Maurice Cranston (London: Penguin Books, 1968), hal. 141.

¹²⁹ Rousseau, *The Social Contract*, hal. 141.

¹³⁰ Pitkin, *The Concept of Representation*, hal. 60–91.

merepresentasikan konstituennya apabila ia berdiri sebagai (*stands for*) mereka, artinya ia memiliki karakteristik demografis, latar belakang sosial, pengalaman hidup, atau atribut kelompok yang serupa dengan yang diwakilinya. Representasi deskriptif mengandung asumsi bahwa seseorang yang berbagi karakteristik dengan suatu kelompok lebih mampu memahami dan memperjuangkan kepentingan kelompok tersebut secara autentik. Namun Pitkin sendiri mengingatkan bahwa representasi deskriptif tidak identik dengan representasi substantif: kesamaan demografis tidak secara otomatis menjamin bahwa kepentingan yang diwakili akan diperjuangkan secara aktif dan efektif dalam proses pembuatan kebijakan.

Representasi simbolik adalah bentuk ketiga yang dikemukakan Pitkin, yang berkaitan dengan bagaimana seorang wakil berdiri untuk (*stands for*) sesuatu dalam pengertian simbolis atau emosional.¹³¹ Representasi simbolik menekankan bukan apa yang dilakukan wakil, melainkan apa yang direpresentasikan atau dilambangkan olehnya di mata publik. Sebagai contoh, seorang kepala negara yang berasal dari kelompok minoritas dapat menjadi simbol keberhasilan integrasi sosial meskipun kebijakan-kebijakannya sendiri belum tentu secara konsisten mengutamakan kepentingan kelompok tersebut. Dalam konteks demokrasi perwakilan, representasi simbolik memiliki signifikansi tersendiri karena membentuk persepsi publik tentang inklusivitas dan legitimasi sistem politik secara keseluruhan.¹³²

Representasi substantif dianggap oleh Pitkin sebagai inti dari konsep representasi yang sesungguhnya, karena ia berkaitan langsung dengan tindakan nyata yang dilakukan wakil untuk memajukan kepentingan yang diwakilinya. Dalam perspektif ini, seorang wakil dinilai benar-benar merepresentasikan konstituennya apabila ia secara aktif bertindak untuk (*acting for*) mereka yaitu memperjuangkan kebijakan dan keputusan yang mencerminkan dan melindungi kepentingan nyata mereka. Pitkin menegaskan bahwa standar utama untuk menilai kualitas representasi substantif adalah sejauh mana kebijakan yang diperjuangkan wakil sungguh-sungguh melayani kepentingan terbaik konstituen, bukan sekadar

¹³¹ Pitkin, *The Concept of Representation*, hal. 92–111

¹³² Pitkin, *The Concept of Representation*, hal. 112–143.

memenuhi keinginan sesaat mereka. Dalam konteks penelitian ini, representasi substantif menjadi tolok ukur kritis untuk menilai apakah mekanisme *recall* oleh partai politik telah menggeser orientasi anggota DPR dari kepentingan rakyat menuju kepentingan institusional partai.

3. Teori Mandat dan Teori Kebebasan dalam Sistem Perwakilan

Dalam khazanah teori perwakilan, terdapat dua aliran besar yang secara diametral berbeda dalam memandang hakikat hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya, yakni teori mandat (*mandate theory*) dan teori kebebasan (*independence theory*).¹³³ Teori mandat memandang bahwa seorang wakil rakyat duduk di lembaga perwakilan semata-mata karena ia mendapat mandat dari rakyat pemilihnya, sehingga seluruh tindakan dan keputusan yang diambilnya di lembaga perwakilan harus mencerminkan kehendak dan kepentingan rakyat yang telah memberikan mandat tersebut. Dalam perspektif teori mandat, wakil adalah instrumen atau agen dari kehendak rakyat, dan keabsahan tindakannya sepenuhnya bergantung pada sejauh mana ia mengikuti instruksi dan kehendak para pemilihnya. Konsekuensi logis dari teori ini adalah bahwa jika seorang wakil menyimpang dari kehendak pemilihnya, maka ia kehilangan legitimasi untuk terus menjalankan mandatnya.

Teori mandat sendiri terbagi menjadi tiga varian yang masing-masing memiliki implikasi berbeda terhadap hubungan wakil dengan yang diwakilinya. Mandat imperatif (*imperative mandate*) merupakan bentuk mandat yang paling ketat, di mana wakil sepenuhnya terikat oleh instruksi dan petunjuk dari para pemilihnya dan harus bertindak sesuai perintah tersebut tanpa boleh menyimpang. Varian ini pernah dipraktikkan dalam sistem perwakilan abad pertengahan di Eropa, di mana delegasi dari suatu wilayah hanya diizinkan berbicara dan memilih sesuai dengan instruksi tertulis yang diberikan oleh konstituennya sebelum berangkat ke parlemen. Mandat bebas (*free mandate*) memberikan kebebasan yang lebih besar kepada wakil untuk menggunakan penilaian dan kebijakannya sendiri dalam

¹³³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, rev. ed. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 317.

menjalankan fungsi perwakilan, sepanjang tujuan akhirnya tetap untuk melayani kepentingan terbaik konstituen. Mandat partai (*partisan mandate*) menempatkan partai politik sebagai perantara utama dalam hubungan wakil-terwakil, di mana wakil terikat pada garis kebijakan partai yang dipilih oleh pemilih sebagai suatu paket program.

Teori kebebasan, sebaliknya, berpandangan bahwa wakil rakyat tidak terikat secara mutlak oleh kehendak atau instruksi pemilihnya, melainkan memiliki kebebasan untuk menggunakan penilaian dan hati nuraninya sendiri dalam merumuskan kebijakan yang terbaik bagi kepentingan bangsa secara keseluruhan. Teori kebebasan memiliki formulasi klasiknya yang paling terkenal dalam pidato Edmund Burke di hadapan para pemilihnya di Bristol pada tahun 1774. Burke dengan tegas menyatakan bahwa parlemen bukanlah “kongres utusan dari berbagai kepentingan yang berbeda dan bermusuhan”, melainkan “majelis deliberatif dari satu bangsa, dengan satu kepentingan, yaitu kepentingan keseluruhan”.¹³⁴ Bagi Burke, wakil berutang kepada pemilihnya bukan sekadar tenaga kerja, tetapi juga dan terutama pertimbangannya (*judgment*), dan pengkhianatan terbesar seorang wakil adalah mengorbankan pertimbangannya demi mengikuti pendapat pemilih.

Perspektif Burke tentang model *trustee* (kepercayaan) ini memberikan argumentasi normatif yang kuat bahwa anggota parlemen adalah wakil dari seluruh bangsa, bukan semata-mata utusan dari kelompok yang memilihnya atau dari partai yang mencalonkannya. Implikasi penting dari model *trustee* ini adalah bahwa seorang anggota DPR yang mengambil sikap berbeda dengan garis partainya apabila didasarkan pada pertimbangan kepentingan bangsa yang lebih luas sesungguhnya sedang menjalankan fungsi representasinya secara autentik sesuai dengan prinsip Burke.¹³⁵ Di sisi lain, model *delegate* (delegasi) yang bertolak belakang dengan model *trustee* menuntut agar wakil senantiasa mencerminkan keinginan pemilih atau partai yang mengutusinya, sehingga seluruh tindakannya di

¹³⁴ Edmund Burke, "Speech to the Electors of Bristol" (3 November 1774), dalam *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, vol. 2 (London: F. C. and J. Rivington, 1815), hal. 96.

¹³⁵ Burke, "Speech to the Electors of Bristol," hal. 96–97

parlemen harus sejalan dengan instruksi yang diberikan. Ketegangan antara model *trustee* dan model *delegate* ini menjadi titik simpul yang relevan dalam menganalisis perdebatan tentang hak partai politik untuk *me-recall* anggotanya yang dianggap menyimpang dari garis partai.

Perkembangan sistem demokrasi modern, muncul pula model *politico* yang diperkenalkan oleh Eulau, Wahlke, Buchanan, dan Ferguson, yang memandang bahwa wakil rakyat dalam praktiknya tidak secara konsisten menganut model *trustee* atau model *delegate*, melainkan bergerak secara fleksibel di antara kedua model tersebut sesuai dengan konteks isu yang dihadapi. Seorang anggota parlemen mungkin mengadopsi orientasi *trustee* pada isu-isu yang bersifat teknis atau yang tidak terlalu dipahami oleh pemilihnya, tetapi beralih ke orientasi *delegate* pada isu-isu yang secara langsung dan kuat memengaruhi kehidupan konstituennya. Model *politico* ini lebih realistis dalam menggambarkan perilaku legislatif yang sesungguhnya, dan memberikan ruang yang lebih luas bagi analisis tentang bagaimana wakil rakyat menyeimbangkan berbagai tuntutan yang datang dari pemilih, partai, dan kepentingan nasional secara bersamaan.¹³⁶

4. Demokrasi Perwakilan sebagai Sistem dan Institusinya

Demokrasi perwakilan (*representative democracy*) merupakan bentuk utama demokrasi yang diadopsi oleh sebagian besar negara modern, yang didasarkan pada prinsip bahwa rakyat menjalankan kedaulatannya tidak secara langsung, melainkan melalui wakil-wakil yang dipilih secara periodik melalui pemilihan umum. Miriam Budiardjo mendefinisikan demokrasi perwakilan sebagai sistem pemerintahan di mana keputusan-keputusan publik tidak diambil secara langsung oleh seluruh rakyat, melainkan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat dan yang bertanggung jawab kepada rakyat melalui mekanisme pemilihan umum yang kompetitif dan periodik. Sistem ini lahir dari ketidakmungkinan praktis penerapan demokrasi langsung dalam negara-bangsa modern yang memiliki populasi besar dan wilayah yang luas, sehingga diperlukan mekanisme delegasi

¹³⁶ Heinz Eulau et al., "The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke," *American Political Science Review* 53, no. 3 (1959): 742–756.

kekuasaan yang terstruktur dan akuntabel. Robert A. Dahl, dalam konsep *polyarchy*-nya, menegaskan bahwa demokrasi perwakilan memerlukan setidaknya delapan kondisi institusional minimum, di antaranya kebebasan berserikat, hak pilih yang inklusif, pemilihan yang bebas dan adil, serta ketersediaan informasi alternatif yang bebas.¹³⁷

Lembaga legislatif atau parlemen merupakan institusi inti dari demokrasi perwakilan, yang berfungsi sebagai forum di mana kehendak rakyat dikonversi menjadi kebijakan publik melalui proses deliberasi dan pengambilan keputusan kolektif.¹³⁸ Dalam sistem demokrasi perwakilan, parlemen menjalankan setidaknya tiga fungsi utama yang saling terkait: fungsi legislasi, yaitu membuat undang-undang sebagai produk hukum yang mengikat seluruh warga negara, fungsi pengawasan (*oversight*), yaitu mengawasi pelaksanaan pemerintahan oleh eksekutif agar tidak menyimpang dari kehendak rakyat dan ketentuan hukum; serta fungsi representasi, yaitu menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya dalam proses pembuatan kebijakan. Ketiga fungsi ini berjaln erat satu sama lain fungsi legislasi dan pengawasan hanya dapat dijalankan secara efektif apabila anggota parlemen sungguh-sungguh menjalankan fungsi representasinya, yaitu memperjuangkan kepentingan rakyat dan bukan sekadar melaksanakan instruksi partai.

Partai politik memainkan peran sentral dalam sistem demokrasi perwakilan karena ia berfungsi sebagai jembatan (*linkage*) antara rakyat dan institusi negara.¹³⁹ Melalui partai, kepentingan-kepentingan yang beragam dalam masyarakat diakomodasikan, diartikulasikan, dan diagregasikan menjadi program-program kebijakan yang kemudian diperjuangkan melalui kontestasi pemilihan umum. Sigmund Neumann mendefinisikan partai politik sebagai organisasi yang bertujuan mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan pemerintahan, dengan cara

¹³⁷ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), hal. 3.

¹³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, vol. 2 (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hal. 29.

¹³⁹ Sigmund Neumann, ed., *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1956), hal. 396.

memperluas basis dukungan publik melalui persaingan dengan kelompok-kelompok lain yang memiliki pandangan berbeda. Namun, Robert Michels dalam teorinya tentang "hukum besi oligarki" (*iron law of oligarchy*) mengingatkan bahwa setiap organisasi, termasuk partai politik, memiliki kecenderungan alamiah untuk dikendalikan oleh segelintir elite yang kemudian memprioritaskan kepentingan organisasi di atas kepentingan anggota dan konstituen yang diwakilinya.¹⁴⁰

Hubungan antara partai politik dengan anggota legislatif yang dikadernya mengandung ketegangan struktural yang melekat dalam sistem demokrasi perwakilan modern. Di satu sisi, partai berfungsi sebagai kendaraan yang memungkinkan seseorang terpilih sebagai anggota parlemen melalui proses rekrutmen, seleksi, dan kampanye yang terorganisir. Di sisi lain, setelah terpilih, anggota parlemen memikul mandat rakyat yang bersifat publik dan tidak dapat sepenuhnya direduksi menjadi mandat partai yang bersifat privat-organisasional.³⁸ Ketegangan ini menjadi semakin akut ketika partai menggunakan mekanisme *recall* atau pemberhentian antar waktu (PAW) untuk menyingkirkan anggota yang tidak patuh pada garis partai, tanpa memperhatikan bahwa tindakan tersebut pada hakikatnya memutus mandat publik yang diberikan oleh rakyat melalui pemilihan umum. Dalam perspektif teori representasi, tindakan semacam ini menggeser *locus of accountability* dari rakyat (yang seharusnya menjadi pemegang akuntabilitas utama) kepada elit partai (yang hanya merupakan sebagian kecil dari pemegang mandat).

5. Akuntabilitas dan Responsivitas dalam Sistem Perwakilan

Akuntabilitas merupakan komponen esensial dari sistem perwakilan yang sehat, yang mensyaratkan bahwa wakil rakyat dapat dimintai pertanggungjawabannya atas tindakan-tindakan yang diambilnya selama menjalankan mandatnya.¹⁴¹ Dalam literatur ilmu politik, akuntabilitas dibedakan

¹⁴⁰ Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, trans. Eden and Cedar Paul (New York: The Free Press, 1962), hal. 342.

¹⁴¹ Andreas Schedler, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999), hal. 14.

menjadi akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*) dan akuntabilitas horizontal (*horizontal accountability*). Akuntabilitas vertikal mengacu pada mekanisme pertanggungjawaban wakil kepada pemilih melalui pemilihan umum periodik, di mana rakyat memiliki hak untuk menghukum wakil yang kinerjanya dianggap buruk dengan cara tidak memilihnya kembali atau bahkan melalui mekanisme *recall*. Akuntabilitas horizontal mengacu pada mekanisme saling pengawasan di antara berbagai lembaga negara dalam sistem *checks and balances*. Persoalan muncul ketika mekanisme akuntabilitas partai terhadap anggotanya dikonstruksikan seolah-olah setara dengan akuntabilitas anggota DPR kepada rakyat, padahal keduanya memiliki dasar legitimasi yang secara fundamental berbeda.

Responsivitas (*responsiveness*) merupakan dimensi lain dari kualitas representasi yang semakin banyak mendapatkan perhatian dalam literatur demokrasi kontemporer. Wakil rakyat yang responsif adalah yang kebijakan dan keputusannya secara konsisten mencerminkan preferensi dan kepentingan konstituen yang diwakilinya, bukan sekadar mengikuti agenda partai atau kepentingan kelompok penekan tertentu. Stuart Soroka dan Christopher Wlezien dalam studinya tentang opini publik dan kebijakan menunjukkan bahwa tingkat responsivitas pemerintah terhadap preferensi publik merupakan salah satu indikator terpenting dari kualitas demokrasi perwakilan.¹⁴² Rendahnya responsivitas anggota parlemen terhadap aspirasi konstituen yang sering terjadi akibat adanya dominasi partai melalui instrumen disiplin fraksi dan ancaman *recall* merupakan salah satu sumber krisis kepercayaan publik terhadap lembaga perwakilan di berbagai negara demokrasi, termasuk Indonesia.

Pada konteks Indonesia, persoalan akuntabilitas dan responsivitas anggota DPR menjadi semakin kompleks dengan adanya sistem proporsional terbuka yang di satu sisi memberikan kesempatan kepada pemilih untuk memilih langsung calon tertentu, tetapi di sisi lain tidak secara otomatis memutus ketergantungan anggota

¹⁴² Stuart N. Soroka dan Christopher Wlezien, *Degrees of Democracy: Politics, Public Opinion, and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), hal. 5.

terpilih terhadap partai.¹⁴³ Realitas yang terjadi menunjukkan bahwa anggota DPR lebih sering bersikap responsif terhadap kehendak partai daripada terhadap aspirasi konstituen, karena karir politik mereka termasuk kemungkinan dicalonkan kembali pada pemilu berikutnya bergantung pada restu dan dukungan organisasi partai. Dominasi partai dalam menentukan nasib karir politik anggota DPR menciptakan insentif struktural yang mendorong anggota parlemen untuk memprioritaskan kepentingan partai di atas kepentingan rakyat, yang pada gilirannya menghasilkan distorsi representasi yang serius.

6. Krisis Representasi dan Relevansinya bagi Sistem Demokrasi Indonesia

Krisis representasi merupakan fenomena yang semakin banyak diidentifikasi dalam berbagai sistem demokrasi di seluruh dunia, yang ditandai oleh meningkatnya jarak antara kehendak rakyat dengan tindakan nyata para wakilnya di lembaga legislatif. Di Indonesia, gejala krisis representasi telah tampak dalam berbagai wujud: lemahnya fungsi pengawasan DPR terhadap eksekutif akibat koalisi gemuk yang menyerahkan parlemen menjadi kepanjangan tangan pemerintah; lemahnya independensi anggota DPR dalam menyuarakan kepentingan konstituen karena ancaman sanksi partai, serta rendahnya kepercayaan publik terhadap DPR sebagai lembaga perwakilan yang sungguh-sungguh memperjuangkan kepentingan rakyat. Indonesian Parliamentary Center (IPC) mencatat bahwa lebih dari tiga dekade praktik demokrasi perwakilan di Indonesia menunjukkan pola distorsi yang konsisten yaitu personalisasi politik, kompetisi berbasis modal, dan dominasi oligarki partai telah melemahkan parlemen secara sistematis sebagai institusi representasi yang bermartabat.¹⁴⁴

Robert Michels menjelaskan fenomena ini melalui konsepnya tentang "hukum besi oligarki" yang menunjukkan bahwa dalam setiap organisasi besar termasuk partai politik kecenderungan menuju oligarki merupakan sesuatu yang

¹⁴³ Indonesian Parliamentary Center (IPC), *Reformasi Sistem Pemilu: Mengembalikan Fungsi Representasi Politik dan Keseimbangan Kekuasaan dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Policy Brief (Jakarta: IPC, 2025), hal. 3.

¹⁴⁴ ICW (Indonesia Corruption Watch), "Menggantungkan Nasib Demokrasi pada Disfungsi Partai Politik," 12 Februari 2026, diakses dari <https://antikorupsi.org/id/menggantungkan-nasib-demokrasi-pada-disfungsi-partai-politik>.

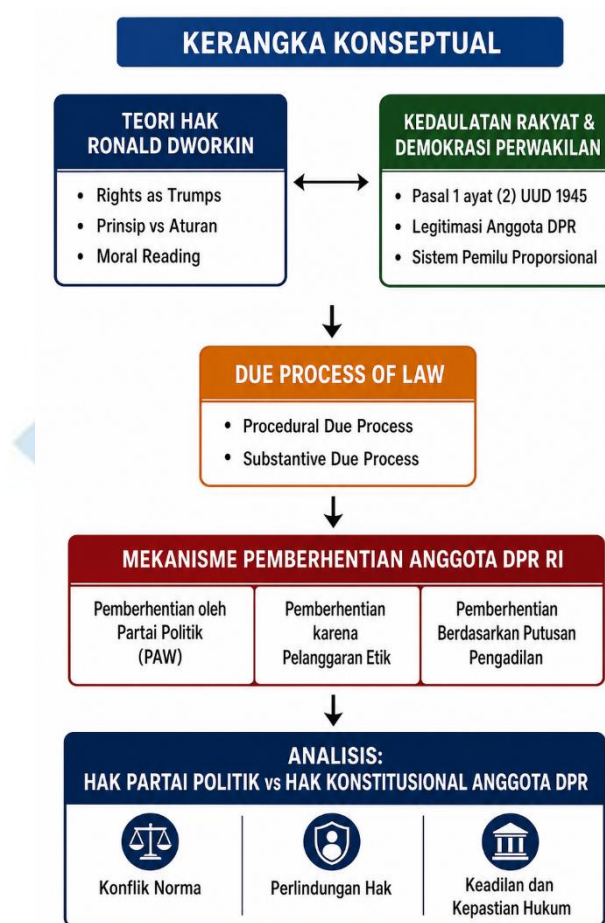
hampir tidak terhindarkan karena kebutuhan akan spesialisasi, komunikasi terpusat, dan keuntungan psikologis posisi otoritas. Ketika oligarki partai berkuasa, kepentingan organisasi dan elite partai cenderung menggantikan kepentingan konstituen sebagai orientasi utama anggota parlemen. Akibatnya, sebagaimana dianalisis oleh Nuri Suseno dalam kajian tentang representasi politik non-elektoral, sistem demokrasi perwakilan yang mengandalkan pemilu sebagai satu-satunya mekanisme representasi tidak lagi cukup memadai untuk memastikan bahwa kepentingan rakyat terutama kelompok minoritas dan marginal sungguh-sungguh terwakili dalam proses pembuatan kebijakan.¹⁴⁵

Salah satu manifestasi paling nyata dari krisis representasi dalam konteks Indonesia adalah mekanisme pemberhentian antar waktu (PAW) atau *recall* yang memungkinkan partai politik untuk memberhentikan anggota DPR tanpa keterlibatan rakyat pemilih. Mekanisme ini secara struktural menggeser *locus of representation* dari rakyat kepada partai: anggota DPR yang seharusnya bertanggung jawab kepada rakyat pemilihnya menjadi bertanggung jawab kepada elit partai yang memiliki kekuasaan untuk mengakhiri karir politiknya kapan saja. Fenomena ini tidak hanya merusak kualitas representasi substantif karena anggota DPR cenderung memperjuangkan kepentingan partai daripada kepentingan konstituen tetapi juga merusak prinsip akuntabilitas vertikal, karena rakyat kehilangan wakilnya bukan melalui mekanisme elektoral yang sah, melainkan melalui keputusan sepihak elite partai yang tidak memiliki legitimasi rakyat untuk mengambil tindakan tersebut. Dengan demikian, kajian tentang representasi politik dan mekanisme *recall* merupakan dua hal yang saling terkait erat dan harus dianalisis secara integral dalam kerangka teori demokrasi perwakilan yang lebih luas.

¹⁴⁵ Nuri Suseno, "Dari Representasi Politik Formal ke Representasi Politik Non-Elektoral," *Jurnal Penelitian Politik* 13, no. 1 (2016): 87–102.

Berdasarkan seluruh uraian tinjauan pustaka yang telah dikemukakan pada bab ini maka secara konseptualisasi dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1. Kerangka Konseptual



Berdasarkan kerangka konseptual tersebut penelitian ini dibangun di atas dua landasan teori utama yang diposisikan sejajar dan saling berinteraksi secara dialektis, yaitu Teori Hak Ronald Dworkin dan prinsip Kedaulatan Rakyat dalam sistem Demokrasi Perwakilan. Kedua landasan ini tidak berdiri sendiri-sendiri, melainkan saling memperkuat dan melengkapi dalam membongkar persoalan yang diteliti. Teori Hak Ronald Dworkin memberikan perspektif filosofis-normatif yang menegaskan bahwa hak-hak individu berfungsi sebagai *rights as trumps*—kartu truf yang tidak dapat dikalahkan begitu saja oleh argumen kepentingan kolektif, termasuk kepentingan institusional partai politik. Dworkin juga membedakan

antara *prinsip* dan *aturan*, di mana hak anggota DPR atas jabatan yang diperoleh dari mandat rakyat bukanlah sekadar aturan teknis yang dapat diubah oleh keputusan internal partai, melainkan sebuah prinsip moral yang memiliki bobot normatif lebih tinggi dan harus dihormati oleh seluruh entitas kekuasaan, termasuk partai politik. Perspektif ini diperkuat oleh gagasan *Moral Reading of Constitution* yang mendorong penafsiran konstitusi secara substantif-bermoral, bukan sekadar tekstual-formal.

Landasan teori ini berinteraksi erat dengan prinsip Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi Perwakilan sebagaimana diamanatkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dalam kerangka demokrasi perwakilan yang menganut sistem pemilihan umum proporsional terbuka, anggota DPR memperoleh legitimasinya secara langsung dari rakyat melalui proses pemilu. Mandat yang diterima anggota DPR karenanya adalah mandat rakyat, bukan sekadar mandat partai. Oleh sebab itu, ketika partai politik diberikan kewenangan untuk mencabut mandat tersebut secara sepihak tanpa pelibatan rakyat sebagai pemegang kedaulatan asli, terdapat kontradiksi fundamental antara mekanisme *recall* dengan hakikat kedaulatan rakyat yang menjadi fondasi demokrasi konstitusional Indonesia.

Perpaduan kedua landasan teori tersebut, penelitian ini menggunakan *Due Process of Law* sebagai teori penghubung yang menjembatani perspektif filosofis Dworkin dan prinsip konstitusional kedaulatan rakyat dengan realitas normatif mekanisme pemberhentian. *Due Process of Law* dalam dimensi prosedural menuntut bahwa setiap tindakan negara atau entitas yang menjalankan fungsi publik seperti partai politik yang mengakibatkan seseorang kehilangan jabatan publiknya, harus disertai pemberitahuan yang layak, kesempatan untuk didengar, dan forum pembelaan yang imparial. Sementara itu, dalam dimensi substantif, *due process* mempersoalkan apakah alasan di balik pemberhentian tersebut dapat dibenarkan secara proporsional dan tidak bersifat sewenang-wenang. Kedua dimensi ini menjadi standar pengukur yang konkret untuk menilai apakah mekanisme *recall* oleh partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 239 Ayat (2) Huruf d UU MD3 dan Pasal 12 huruf h UU Partai Politik telah memenuhi syarat-syarat minimum negara hukum yang adil.

Ketiga kerangka teori tersebut kemudian diarahkan secara terpadu untuk menganalisis mekanisme pemberhentian anggota DPR RI, yang mencakup pemberhentian atas usul partai politik (*recall*), pemberhentian karena pelanggaran etik, dan pemberhentian berdasarkan putusan pengadilan. Di antara ketiga jalur tersebut, pemberhentian oleh partai politiklah yang paling sarat dengan persoalan konstitusional, karena dilakukan melalui proses internal yang tertutup, tanpa mekanisme pembelaan yang transparan, dan tanpa keterlibatan rakyat selaku pemilik kedaulatan. Fakta bahwa sejumlah anggota DPR seperti Fahri Hamzah, Yorrys Raweyai, dan Akbar Faizal di-*recall* bukan karena pelanggaran hukum yang terbukti, melainkan karena dinamika politik internal partai, semakin mengukuhkan argumen bahwa mekanisme ini rentan disalahgunakan dan berpotensi melanggar hak-hak konstitusional individu.

Pada akhirnya, seluruh alur berpikir ini bermuara pada analisis perbenturan normatif antara hak partai politik yang dijamin oleh undang-undang di satu sisi, dan hak konstitusional anggota DPR yang dijamin oleh UUD 1945 serta ICCPR Pasal 25 di sisi lain. Perbenturan tersebut melahirkan tiga dimensi permasalahan yang saling terkait: konflik norma antara ketentuan hukum positif dengan jaminan hak konstitusional, pertanyaan tentang perlindungan hak individu dalam menghadapi kekuasaan sepihak partai, serta tuntutan terhadap keadilan dan kepastian hukum yang mensyaratkan adanya mekanisme *recall* yang transparan, proporsional, dan dapat diuji secara hukum. Dengan demikian, penelitian ini tidak sekadar mendeskripsikan persoalan, tetapi secara argumentatif mendorong reformulasi mekanisme *recall* agar selaras dengan prinsip *due process of law* dan Teori Hak Ronald Dworkin demi mewujudkan sistem perwakilan yang benar-benar bersumber dari, dan bertanggung jawab kepada, kedaulatan rakyat.