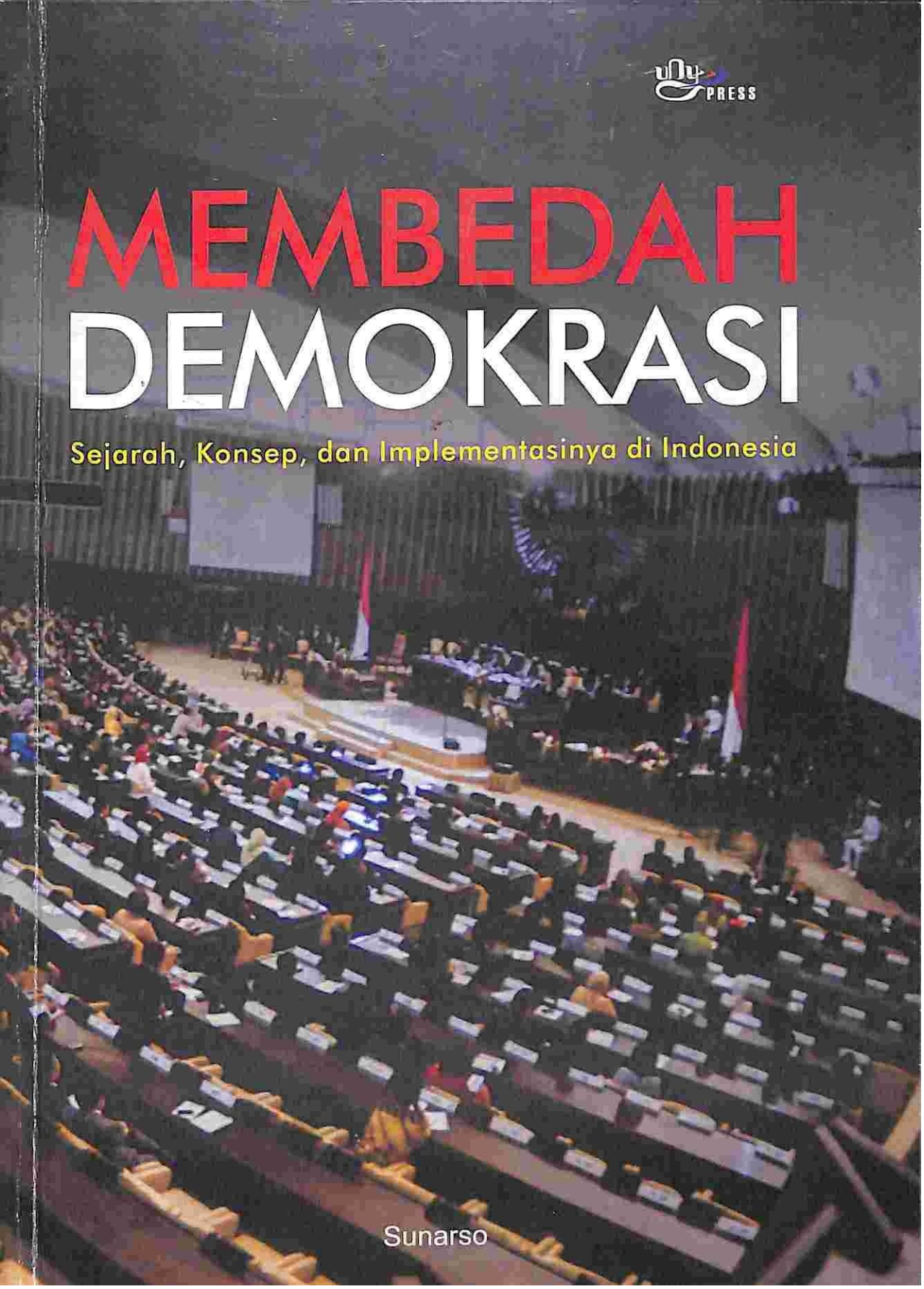


# MEMBEDAH DEMOKRASI

Sejarah, Konsep, dan Implementasinya di Indonesia



Sunarso



# MEMBEDAH DEMOKRASI

(Sejarah, Konsep, dan Implementasinya di Indonesia)

SUNARSO



Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002.tentang Hak Cipta  
[.],

### Lingkup Hak Cipta

Pasal 2:

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak-Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### Ketentuan Pidana

Pasal 72:

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan (2) dipidanakan dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidarfa penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil Pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) dipidanakan dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp,500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# MEMBEDAH DEMOKRASI

(Sejarah, Konsep, dan Implementasinya di Indonesia)

SUNARSO

vf|ip   
 PRESS  
2015



# M8 1 BEDAH DEMOI(RASI

(Sejarah, Konsep, dan Implementasinya di Infl'on♠sia)

Edisi Pertama

Oleh:  
Sunarso

Editor : Ibnu Santoso  
Tata Letak: Muhammad Attaskhiiri  
Desain Cover: Pudji Triwibowo

Diterbitkan dan dicetak oleh:

**UNY Press**

Jl. Gejayan, Gg. Alamanda, Komplek Fakultas Teknik UNY,  
Kampus UNY, Karangmalang, Yogyakarta, 55281. Telp:  
0274 - 589346  
Email: unypress.yogyakatta@gmail.com

ISBN : 978-602-7981-60-7

ix + 187 halaman: 16 x 23 cm

(Isi di luar tanggung jawab percetakan)

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur bagi Allah SWT., yang telah memberikan rahmat hidayah Nya, sehingga buku yang berjudul: MEMBEDAH DEMOKRASI (Sejarah, Konsep, dan Implementasinya di Indonesia) dapat diterbitkan. Buku ini ditulis untuk ikut mengisi kelangkaan referensi tentang demokrasi. Kehausan untuk mengkaji demokrasi semakin dirasakan saat ini, seiring dengan semakin tingginya kesadaran politik masyarakat, dan semakin strategisnya demokrasi dalam sistem pemerintahan modern.

Sekitar 500 tahun sebelum Masehi, sejarah demokrasi dicatat karena ada sekelompok kecil manusia di Yunani dan Romawi yang mulai mengembangkan sistem pemerintahan yang memberikan kesempatan cukup besar bagi publik untuk ikut serta dalam merancang keputusan.

Eropa menjadi tempat berseminya gagasan-gagasan pencerahan dalam suatu masa yang disebut sebagai *renaissance*, pasca suatu masa kegelapan zaman pertengahan yang disebut sebagai *the dark middle age* ketika penguasa dan koleganya, termasuk agamawan berkomplot menegakkan kekuasaan tirani. Di sini mulai lahir pemikiran-pemikiran yang mempertanyakan dan memberikan penjelasan tentang kebebasan manusia berikut hak-haknya dalam bernegara.

Meskipun oleh Aristoteles demokrasi dinilai sebagai sistem pemerintahan dan politik yang paling buruk dan mudah tergelincir menjadi mobokrasi atau anarki, namun tidak ada satu negara yang ingin disebut tidak demokratis, atau bukan negara demokrasi.

Penulisan buku ini mendapatkan bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu, pada kesempatan ini disampaikan terima kasih yang tulus dan penghargaan yang tinggi kepada yang saya hormat:

1. Rektor Universitas Negeri Yogyakarta.
2. Wakil Rektor I Universitas Negeri Yogyakarta.
3. Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta.



4. Ketua Jurusan PKn dan Hukurn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta.
5. Reviewer materi maupun reviewer bahasa. „
6. Rekan-rekan dosen di Jurusan PKn dan Hifkum Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta.
7. Penerbit UNY Press yang berkenan untuk menerbitkan buku ini.
8. Terima kasih juga saya sampaikan kepada istri tercinta Dra. T. Sugiyarti, beserta tiga anak saya Dian Adityaningrum, S.Farm. Apt., Dyah Nawangsari, SH., Desti Pinasti Putri, dan menantu saya Hifni Ashif, ST., serta cucu tersayang Abiyu Haqqan Ashif. Semoga amal kebaikan Bapak, Ibu, dan Saudara diterima Allah

SWT., dan mendapatkan lmbalan yang sepadan dari-Nya, Akhir kata, semoga buku ini berguna bagi pengembangan kajian demokrasi di Indonesia

Yogyakarta, April 2015

Penulis



# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
<b>BAB I</b>	
SEJARAH DEMOKRASI SUATU PENGANTAR	1
A. Penclahuluan	1
B. Sejarah Demokrasi	3
C. Demokrasi Klasik	4
D. Demokrasi Modern	6
<b>BAB II</b>	
PENGERTIAN DAN HAKIKAT DEMOKRASI	10
A. Pengertian Demokrasi	10
B. Demokrasi Menurut Para Ahli	13
C. Hakikat Demokrasi	18
D. Demokrasi Konstitusional Abad 19 (Negara Hukum Klasik)	25
E. Demokrasi Konstitusional Abad 20 (Rule of Law yang Dinamis)	26
F. Kehidupan yang Demokratis dalam Berbangsa dan Bernegara	29
G. Demokrasi Pancasila	32
<b>BAB III</b>	
KONSEP DAN NILAI-NILAI DEMOKRASI	38
A. Konsep Demokrasi	38
B. Beberapa Konsep Penting Demokrasi	40
C. Konsep <i>Good Governance</i>	41
D. Nilai-Nilai Demokrasi	44
E. Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia	45

BAB IV	
DINAMIKA DEMOKRASI DI INDONESIA	53.
A. Perkembangan Demokrasi di Indonesia	53
B. Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia Masa Demokrasi Liberal (1950-1959)	56
C. Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia Masa Demokrasi Terpimpin (orde lama)	57
D. Pelaksanaan Demokrasi Pancasila pada Era Orde Baru	59
E. Pelaksanaan Demokrasi pada Era Reformasi	61
F. Pelaksanaan Demokrasi dalam Berbagai Bidang Kehidupan	62
G. Perilaku Seagai Wujud Pelaksanaan Demokrasi	65
BAB V	
TRANSISI DEMOKRASI DI INDONESIA	72
A. Empat Model Transisi Demokrasi	72
B. Transisi Demokrasi di Indonesia	73
C. Perkembangan demokrasi di Indonesia	78
D. Pemerintahan Otoritarian Versus Demokratis	81
E. Faktor Penyebab Transisi Demokrasi	88
BAB VI	
PENDIDIKAN DEMOKRASI, BUDAYA DEMOKRASI, DAN MASYARAKAT MADANI	94
A. Pendidikan Demokrasi	94
B. Pengertian dan Prinsip-Prinsip Budaya Demokrasi	96
C. Masyarakat Madani ( <i>Civil Society</i> )	103
BAB VII	
IMPLEMENTASI DEMOKRASI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN	109
A. Pengertian Sistem Pemerintahan	109
B. Perbedaan Parlementer dan Presidensial	110
C. Negara-negara dengan Sistem Parlementer	111
D. Sistem Presidensial Menurut UUD 1945	112

E. Perbedaan Pemerintahan Monarki dan Republik	114
F. Parlemerter dan.Presidensial Model Pemerintahan Paling Populer	n5
G. Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara	n9

**BAB VIII**

<b>IMPLEMENTASI DEMOKRASI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA</b>	128
A. Pengantar	128
B. Prinsip-Prinsip Pemerintahan yang Baik	129
C. Sistem Pemerintahan Indonesia	131
D. Sikap Kritis terhadap Pelaksanaan Pemerintahan di Indonesia	145

**BAB IX**

<b>HAK ASASI MANUSIA DI NEGARA DEMOKRASI INDONESIA</b>	156
A. Pengantar	156
B. Pengertian Hak Asasi Manusia	158
C. Sejarah Perkembangan Hak Asasi Manusia	159
D. Instrumen Hukum dan Kelembagaan HAM di Indoensia	165
E. Kasus Pelanggaran HAM di Indonesia	175

**DAFTAR PUSTAKA**



..

"

!

ξ

j.

"

«

..  
||  
■  
..

.

"

# BAB I

## SEJARAH DEMOKRASI SUATU PENGANTAR

### A. Pendahuluan

Berabad lamanya manusia hidup sebagai hamba-hamba sahaya, dan boleh dibilang tak bernilai apapun dalam masyarakatnya. Perubahan dari yang semula berstatus hamba sahaya menjadi warga negara yang bermartabat itu bermula pada abad 15-16 di negeri-negeri di kawasan Eropa Barat bersamaan dengan lahirnya kesadaran berbangsa dan terbentuknya negara-negara bangsa di kawasan itu. Baron de Montesquieu dan Jean Jaques Rousseau adalah orang Perancis yang amat kritis pada praktik pemerintahan penguasa-penguasa absolut di negerinya. Sekalipun sepeninggal Louis XIV sang Raja absolut, Perancis tidak berada di tangan penguasa yang sekuat pendahulunya, namun kedua penggagas teori perjanjian sosial rakyat sebagai dasar pembenar terbentuknya negara bangsa ini, tak pernah berani menuliskan gagasannya itu secara terbuka di negerinya sendiri. Pada tahun 1748, Montesquieu menuliskan bukunya *l'Esprit de Lois*, yang memuat ide Trias Politika, dengan menyembtynikan namanya dan baru pada tahun 1751 diterbitkan di Belanda dengan mencantumkan namanya, untuk kemudian dinyatakan sebagai buku terlarang oleh Vatikan. Rousseau pun menuliskan gagasannya dalam buku *Du Contrat Social ou Principes du Drott Politique* di Jenewa, Swiss dan menerbitkan bukunya di Belanda pada tahun 1776. Negeri Belanda dan negeri-negeri lain di Eropa Utara yang dikenal sebagai wilayah Protestan rupanya menjadi tempat suaka bagi mereka yang berpikiran liberal, yang merasa lebih terkekang pikirannya semasa di negerr Perancis yang Katolik,.

Dari tempat suaka inilah pikiran-plikiran liberal yang mencanangkan paradigma baru, bahwa kearifan dan kekuasaan Illahl itu tak dikaruniakan langsung kepada para raja penguasa dunia, melainkan terungkap lewat suara rakyat yang secara kodrati dikaruniai hati





sanubari dan akal budi yang sehat. *Vox-populi vox Dei*. Jaman para nabi dan para rasul telah berakhir, dan manusia harus memecahkan masalah-masalah yang ditemui dalam kancah kehidupan yang terus berubah dan berkembang berdasar nalar pikirannya. Perjanjian-perjanjian akan menghasilkan kerangka organisasi kehidupan bersama yang disebut konstitusi, dan dalam formatnya yang kecil antara sesama manusia privat disebut kontrak atau akad.

Paradigma Perjanjian sosial ini mengasumsikan manusia sesama adalah setara, dan dalam kedudukan mereka yang setara itu mereka juga berkedudukan sama di hadapan hukum dan kekuasaan yang mereka ciptakan lewat perjanjian sosial. Berkedudukan setara dan sama tinggi sama rendah itu mereka adalah warga, bukan hamba. Justru, perjanjian sosial yang memperjanjikan kerangka konstitutif kehidupan bernegara bangsa itulah yang mengasumsikan secara paradigmatik bahwa kewenangan raja berikut aparat pemerintahannya itu berasal dari amanah rakyat untuk didayagunakan untuk menjaga konstitusi yang dihasilkan lewat kesepakatan rakyat, dengan ketentuan bahwa apabila kewenangan itu disalahgunakan maka raja akan bisa dikualifikasi sebagai raja yang dholim, dan sah untuk dibunuh. Teori perjanjian sosial inilah, khususnya yang ditulis oleh Rousseau, telah dijadikan rujukan rakyat Perancis yang tertekan di bawah kekuasaan raja yang amat absolut untuk mencari jalan keluar yang bisa dibenarkan oleh ajaran baru, yakni revolusi Perancis.

Revolusi Perancis pecah 13 tahun setelah terbitnya buku Rousseau, didahului oleh revolusi kemerdekaan Amerika yang lebih dituntun oleh gagasan John Locke dan Baron de Montesquieu. Tidak heran apabila revolusi Perancis lebih berdarah untuk mengakhiri kekuasaan pemerintahan yang absolut, dan menggantikannya dengan pemerintahan yang berkedaulatan rakyat, yang didasarkan semangat kebebasan, kesetaraan, dan persaudaraan (*liberte, egalite, fratemite*). Itulah hak-hak rakyat yang asasi, yang dijamin kesepakatan konstitusional, dengan kewajiban raja beserta aparat pemerintahannya untuk mendasarkan kewenangan yang telah dipercayakan kepadanya untuk melindungi dan memajukan hak-hak manusia warganegara yang

asasi itu. Semua itu diserukan lantang dalam apa yang kaum revolusioner namakan *La Declaration des Droits de l'Homme at du Citoyen*.

## B. Sejarah Demokrasi

Sekitar 500 tahun sebelum Masehi, sejarah demokrasi dicatat karena ada sekelompok kecil manusia di Yunani dan Romawi yang mulai mengembangkan sistem pemerintahan yang memberikan kesempatan cukup besar bagi publik untuk ikut serta dalam merancang keputusan. Perkembangan yang paling penting bagi sejarah demokrasi, dalam berbagai literatur, telah terjadi di Eropa. Istilah demokrasi berasal dari Yunani kuno, *democratia*. Plato yang memiliki nama asli Aristocles (427-347 SM) sering disebut sebagai orang pertama yang memperkenalkan istilah *democratia*, *Demos* berarti rakyat, *kratos* berarti pemerintahan. Demokrasi menurut Plato saat itu adalah adanya sistem pemerintahan yang dikelola oleh para filosof. Hanya para filosoflah yang mampu melahirkan gagasan dan mengetahui bagaimana memilih antara yang baik dan yang buruk untuk masyarakat. Belakangan diketahui sebetulnya yang diinginkan oleh Plato adalah sebuah aristokrasi. Di Yunani dan Romawi pada 500 tahun SM itulah pertama kali dilahirkan suatu sistem pemerintahan yang memberi partisipasi rakyat melalui sejumlah besar warga negara. Sistem pemerintahan yang demikian merupakan perkembangan dari model sebelumnya yang didominasi oleh sistem kerajaan, kediktatoran, aristokrasi atau oligarki. Tetapi harus dipahami, Yunani Kuno bukanlah sebuah negara dalam pengertian kita yang modern saat ini, yaitu suatu tempat di mana semua orang Yunani hidup dalam sebuah negara dengan suatu pemerintahan (Dahl, 2001). Yunani Kuno masa itu adalah sebuah tempat berkumpul ratusan kota yang merdeka, yang dikelilingi oleh daerah pedalaman, Negara Yunani saat itu adalah gambaran tentang sebuah negara-kota atau polis. Sebuah negara-kota tentu saja sangat berbeda dengan ciri khas negara-negara modern saat ini yang kita sebut sebagai negara bangsa, Negara nasional, seperti Amerika, Perancis, Jepang, ataupun Indonesia.

### C. Demokrasi

Di antara banyak negara demokrasi di jaman Yunani Kuno, yang paling terkenal adalah Athena. Pengaruhnya cukup besar bagi perkembangan partisipasi warga saat ini. Sekitar tahun 507 SM, Athena menganut sebuah sistem pemerintahan kerakyatan yang berlangsung kira-kira dua abad lamanya. Sampai akhirnya pada tahun 321 SM Athena tunduk di bawah kekuasaan Macedonia selama beberapa generasi, dan berikutnya tunduk lagi di bawah kekuasaan Romawi.

Pada intinya, pemerintahan Athena adalah sebuah majelis tempat seluruh warga negara kota berhak ikut serta, Untuk memilih seorang pejabat' utama, warga Athena mengadakannya melalui suatu undian dengan syarat bahwa semua warga negara memiliki peluang untuk menjadi pejabat utama,' jika memenangkan undian, dan akan memegang jabatan tinggi yang penting dalam pemerintahan. Begitu juga yang terjadi di Roma yang terletak di semenanjung Italia. Praktik demokrasi mula-mula yang terjadi di sini kira-kira sama waktunya dengan yang terjadi di Yunani. Kalau orang Yunani menyatakannya sebagai "polis" atau negara kota, orang Romawi menyebut sistem pemerintahan mereka sebagai "republik". Maknanya, *res* dalam bahasa Latin berarti kejadian atau peristiwa, dan *publicus* berarti publik atau masyarakat. Jika dimaknai secara bebas maka kata republik itu adalah sesuatu yang menjadi milik rakyat.

Mula-mula, hak untuk ikut memerintah dalam sistem pemerintahan yang disebut Republik di Romawi itu hanya terbatas pada golongan bangsawan [*patricia*] atau kaum aristokrat saja. Namun dalam perkembangannya, setelah didahului dengan perjuangan yang hebat, rakyat biasa juga dapat masuk ke dalamnya. Persamaan yang terjadi dalam demokrasi di Athena maupun di Romawi adalah bahwa hak untuk berpartisipasi dalam politik hanya terbatas pada kaum laki-laki saja. Jika Athena pada akhirnya takluk di bawah Macedonia, dan juga Roma di kemudian hari, justru Romawi adalah sebuah negara yang kuat. Dengan kekuatan yang dimiliki, kegiatan eksternal Romawi adalah melakukan penaklukan dan pencaplokan wilayah. Pada akhirnya Roma

yang semula adalah sebuah kota yang tidak begitu besar ukurannya lalu menjadi negara yang luar biasa besarnya. Republik Roma itu akhirnya memerintah seluruh kawasan Italia.

Dalam setiap penundukan suatu wilayah, Republik selalu memberikan kewarganegaraan Romawi kepada setiap penduduk wilayah jajahannya. Seringkali hal ini justru merupakan sesuatu yang disenangi penduduk karena menjadi bangsa Romawi memang membanggakan karena mereka juga berhak sama dengan warga Roma pada umumnya dalam berdemokrasi. Yang menarik adalah tidak adanya inisiatif Romawi untuk mengembangkan kelembagaan demokrasi sesuai dengan kapasitas wilayahnya yang sangat luas. Demokrasi tetap dijalankan di Roma. Tidak dipikirkan bahwa Kota Roma adalah tempat yang sangat jauh untuk dikunjungi kalau hanya untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Hingga kini memang sejarah Romawi masih memendam pertanyaan mendalam, mengapa orang-orang Romawi yang kreatif, saat itu tidak memikirkan cara berderriokrasi dengan sistem perwakilan dan dengan wakil-wakil yang bisa dipilih secara demokratis.

Sejarah mencatat usia Romawi memang lebih panjang daripada Athena. Tetapi akibat kerusuhan sosial, militerisme dan korupsi, Republik Romawi hancur di bawah kediktatoran Julius Caesar. Republik yang awalnya diperintah oleh publik, akhirnya justru dikuasai oleh para kaisar. Sementara di Eropa Utara sekitar tahun 600 M sampai dengan 1000 M juga ditemukan artefak-artefak yang menunjukkan bahwa pemerintahan oleh rakyat dilakukan. Di Swiss, Skandinavia, dan tempat-tempat lain di utara Laut Tengah beberapa ornamen demokrasi memperkuat cerita sejarah tentang bagaimana partisipasi rakyat dilakukan. Sejarah demokrasi juga bisa kita temukan dengan membaca sejarah Italia. Pemerintahan dengan semangat demokrasi di Italia muncul pada sekitar tahun 1100 M. Pemerintahan Italia pada masa itu merupakan reinkarnasi dari Republik Roma yang telah hancur ribuan tahun sebelumnya. Lagi-lagi kemunduran Italia dalam demokrasi terjadi akibat korupsi, kerusuhan sosial, perang, dan kehancuran ekonomi. Dalam situasi yang tidak menguntungkan bagi demokrasi, yang berkuasa kembali adalah para penguasa otoriter, bisa raja atau tentara,

Peristiwa sejarah yang menjadi penanda munculnya demokrasi saat itu bermula dari maklumat Paus Gregorius VII tahun 1075, *Reformatio Totius Orbis* yang bermaksud untuk merata ulang tertib semesta yang mengikat siapapun, kecuali dirinya' (Wignyo Subroto, 2006). Hal ini mengundang polemik tajam dengan para raja dan penguasa dunia, khususnya Kaisar Heinrich IV dari Imperium Romawi (1050-1106). Dia menyatakan para raja dan kaisar juga mempunyai kuasa untuk membuat aturan-aturan sendiri demi tegaknya tertib dunia. Konflik tak kunjung akhir, dan hanya menyepakati bahwa setiap aturan yang dikeluarkan oleh satu pihak harus dikabarkan kepada pihak lain. Sejarah kelahiran doktrin hukum yang disebut *rule of law* ini cara implisit memberikan suatu kekuatan negara untuk bertindak atas nama hukum, *The state of law* ini kian kukuh dengan dimaklumatkannya kesepakatan serupa antara Raja John I dari Inggris (1167-1216) dan Paus Innocentius III. Kesepakatan juga dilakukan dengan para baron yang tertuang dalam piagam klasik yang sangat terkenal, *Magna Charta*.

#### D. Demokrasi Modern

Eropa menjadi tempat berseminya gagasan-gagasan pencerahan dalam suatu masa yang disebut sebagai *renaissance*, pasca suatu masa kegelapan zaman pertengahan yang disebut sebagai *the dark middle age* ketika penguasa dan koleganya, termasuk agamawan berkomplot menegakkan kekuasaan tirani. Di sini mulai lahir pemikiran-pemikiran yang mempertanyakan dan memberikan penjelasan tentang kebebasan manusia berikut hak-haknya dalam bernegara. Pada masa ini muncul intelektual-intelektual yang mulai memikirkan posisi publik dalam kaitannya dengan pemerintahan, posisi rakyat semesta dalam kaitannya dengan negara. Ada nama-nama besar seperti Nicollo Machiavelli, Jean Bodin, Thomas Hobbes, John Locke, Baroride-Montesquieu, Jean Jacques Rousseau dan lain-lain. Para tokoh tersebut dicatat menjadi pemikir dan penggerak yang melakukan kajian atas relasi rakyat dan negara.

Sejak *renaissance* hingga akhir abad 19 pemikiran tentang demokrasi mulai mendapatkan wujud yang konkrit sebagai program dan sistem politik [Budihardjo, 1983]. Demokrasi dalam perkembangan

ini sering bersifat politis dan mendasarkan dirinya pada asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak, serta hak pilih untuk semua warga negara. Alat terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintahan adalah konstitusi, baik yang tertulis maupun yang tidak. Konstitusi itu harus menjamin hak-hak warga dalam politik dan merupakan landasan bagi penyelenggaraan pembagian kekuasaan pemerintahan. Gagasan ini sangat terkenal dengan sebutan konstltusionalisme sedangkan negara penganutnya disebut sebagai *constitutional state* atau *rechstaat* (Budihardjo, 1983).

Meskipun oleh Aristoteles demokrasi dinilai sebagai sistem pemerintahan dan politik yang paling buruk dan mudah tergelincir menjadi mobokrasi atau anarki, namun tidak ada satu negara yang ingin disebut tidak demokratis, atau bukan negara demokrasi. Suatu negara memilih sistem pemerintahan atau sistem politik demokrasi didasarkan atas pertimbangan (Ramlan Surbakti dkk, 2008:8-9):

1. demokrasi mencegah tumbuhnya pemerlntahan oleh kaum otokratis yang kejam dan llcikr
2. demokrasi menjamin sejumlah hak asasi bagi warga negara yang tidak diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis;
3. demokrasi lebih menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas;
4. demokrasi membantu orang untuk melindungi kepentingan pokok mereka;
5. demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi warga negara unfuk menentukan nasibnya sendiri hidup di bawah hukum pilihannya;
6. demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral, termasuk akuntabilitas penguasa kepada rakyat;
7. demokrasi membantu perkembangan manusia secara lebih total;
8. demokrasi membantu perkembangan kadar.persamaan politik yang relatif tinggi;
9. demokrasi modern tidak membawa peperangan negara penganutnya;

10... demokrasi cenderung lebih membawa kemakmuran bagi negara "penganutnya dari pada pemerintahan yang tidak menganut demokrasi.

Salah satu pendekatan untuk memahami demokrasi dan relevansinya dengan pemilu adalah melihat demokrasi dari segi lingkup dan intensitas partisipasi warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan putusan-putusan politik, sehingga membedakan demokrasi dalam empat tingkatan yaitu procedural, agregatif, deliberatif, dan partisipatoris.

1. Demokrasi prosedural (Joseph Schumpeter dan Robert A. Dahl), yang mengandalkan persaingan yang adil dan partisipasi warga negara untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin pemerintahan melalui pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan akuntabel, juga disebut demokrasi minimalis.
2. Demokrasi agregatif (Robert Dahl), demokrasi tidak hanya berupa keikutsertaan dalam pemilu yang jujur, adil, dan akuntabel, namun terutama cita-cita, pendapat, preferensi, dan penilaian warga negara yang menentukan isi undang-undang, kebijakan, dan tindakan publik lainnya, karena meyakini prinsip *self-government* yang mendasari pengambilan keputusan mengenai undang-undang dan kebijakan publik oleh sebagian besar warga negara.
3. Demokrasi deliberatif (Dennis Thompson, Amy Gutmann), berpandangan bahwa undang-undang dan kebijakan publik haruslah dirumuskan berdasarkan alasan dan pertimbangan yang dapat diterima oleh semua warga negara secara rasional, karena menekankan pentingnya otonomi, persamaan, dan kesetaraan individu, sehingga disebut juga *reasoned rule*.

Demokrasi partisipatoris (Benjamin Barber), menyetujui pentingnya nilai-nilai demokrasi seperti *self-government*, persamaan/kesetaraan politik, dan *reasoned rule*, namun juga menekankan pada partisipasi



seluruh warga negara yang berhak memilih terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan (Ramlan Surbakti dkk, 2008:11):

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan dirinya sebagai negara demokrasi mentradisikan pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik pusat maupun daerah.



## -:BAB II

# PENGERTIAN DAN HAKIKAT, DEMOKRASI

### A. Pengertian Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* berarti pemerintahan. Secara sederhana demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat, Demokrasi telah dikenal sejak abad 5 sebelum masehi, awalnya sebagai reaksi terhadap pengalaman buruk yang diakibatkan oleh monarki dan kediktatoran di Yunani.

Definisi demokrasi menurut kamus adalah pemerintahan oleh rakyat, kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih dalam sistem pemilihan yang bebas. Demokrasi adalah suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (Abraham Lincoln).

Sejarah peristilahan demokrasi dapat ditelusuri jauh ke belakang. Konsep ini ditumbuhkan pertama kali dalam praktik negara kota Yunani dan Athena (450 SM dan 350 SM). Dalam tahun 431 SM, Pericles, seorang negarawan ternama Athena, mendefinisikan demokrasi dengan mengemukakan beberapa kriteria: (1) pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung; (2) kesamaan di depan hukum; (3) pluralisme, yaitu penghargaan atas semua bakat, minat, keinginan dan pandangan; dan (4) penghargaan terhadap suatu pemisahan dan wilayah pribadi untuk memenuhi dan mengekspresikan kepribadian individual [Roy C Macridis, 1983:19-20]. Dalam zaman yang sama kita pun dapat berkenalan dengan pemikiran politik Plato, Aristoteles, Polybius dan Cicero, untuk menyebut sebagian diantara jajaran pemikir masa itu, yang juga meletakkan dasar-dasar bagi pengertian demokrasi.

Dalam perkembangannya kemudian, pertumbuhan istilah demokrasi mengalami masa subur dan pergeseran ke arah

pemoderenan pada masa kebangunan kembali dari renaissance. Dalam masa ini muncul peralkiran-pemikiran besar tentang hubungan antara penguasa atau negara di satu pihak dengan rakyat di pihak lain, yaitu pemikiran haru dan mengejutkan tentang kekuasaan dari Niccolo Machiavelli (1469-1527), serta pemikiran tentang kontrak sosial dan pembagian kekuasaan dari Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704). Pemikiran-pemikiran dari sejumlah nama besar tersebut telah memberikan sumbangan yang penting bagi upaya pendefinisian kembali atau aktualisasi istilah demokrasi (Eef Saefullah Fatah, 1994:5).

Satu hal yang kita baca dari berbagai studi penelusuran istilah demokrasi adalah bahwa ia tumbuh sejalan dengan pertumbuhan dan perkernbangan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kompleksitas maka semakin rumit dan tidak sederhana pula demokrasi didefinisikan. Salah satu basil akomodasi pendefinisian demokrasi terhadap tingkat perkembangan masyarakat adalah semakin tergesernya kriteria partisipasi langsung rakyat dalam formulasi kebijakan, yang menjadi kriteria pertama Pericles, oleh model perwakilan. Selain itu penempatan posisi dan peran penguasa atau negara juga senantiasa mengalami pendefinisian ulang, bergeser dari posisi dan peran "penjaga malam" atau "pemadam kebakaran" kearah posisi dan peran yang lebih besar dan menentukan (Eef Saefullah Fatah, 1994:6).

Demokrasi sebetulnya telah diterima hampir semua pemerintahan di dunia. Bahkan pemerintah-pemerintah otoriter sekalipun ikut-ikutan menggunakan atribut demokrasi untuk menggambarkan rezim mereka. Demokrasi pada dasarnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi juga mencakup seperangkat praktek dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah panjang dan kadang berliku-liku.

Literatur ilmu politik pada umumnya memberikan kensep dasar demokrasi. Apapun label yang diberikan kepadanya, konsep demokrasi akan selalu merujuk pada pemerintahan oleh rakyat. Implementasi konsep demokrasi pada tingkat nasional di dalam negara kebangsaan yang berskala besar adalah bahwa tindakan-tindakan pemerintah itu pada umumnya tidak dilakukan secara langsung oleh warga negara ,

melainkan secara tidak langsung melalui wakil-wakil rakyat yang dipilih berdasarkan prinsip kebebasan dan kesamaan. Dalam telaah umum politik, praktek demokrasi semacam ini tergolong dalam demokrasi tidak langsung.

Ada dua tataran berpikir mengenai demokrasi yang harus dipisahkan antara satu dengan lainnya. Pertama, demokrasi sebagai ide atau konsep. Sebagai ide atau konsep, siapapun akan dapat menyusun suatu daftar sangat panjang mengenai arti, makna dan sikap serta perilaku yang tergolong demokratis. Kedaulatan tertinggi di tangan rakyat; kebebasan berbicara, berkumpul dan berserikat; kebebasan memilih adalah beberapa contoh ide demokrasi yang dapat diberikan. Kedua, demokrasi sebagai praksis, demokrasi sesungguhnya sudah menjelma menjadi sistem. Sebagai sebuah sistem, kinerja demokrasi terikat oleh seperangkat aturan main tertentu. Apabila dalam sistem demokrasi ini ada orang yang tidak mentaati aturan main yang berlaku, maka aktivitas itu akan merusak demokrasi. Perwujudan demokrasi tidak cukup dengan penyelenggaraan pemilu setiap periode tertentu serta adanya lembaga perwakilan rakyat. Sebab selain hal-hal tersebut negara yang demokratis memerlukan perlindungan hak asasi manusia serta adanya supremasi hukum.

Demokrasi terbagi menjadi dua kategori dasar, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung, memungkinkan semua warga tanpa melalui pejabat yang dipilih atau diangkat dapat ikut dalam pembuatan keputusan negara. Demokrasi tidak langsung menggunakan sistem perwakilan, Setiap partai politik yang memenuhi syarat untuk mendapat kursi, menempatkan wakilnya dalam badan legislatif yang jumlahnya bergantung pada prosentase perolehan suara tingkat nasional. Pejabat pemerintahan dalam sistem demokrasi perwakilan memegang jabatan atas nama rakyat dan tetap bertanggungjawab kepada rakyat, atas semua tindakan yang mereka lakukan.

Ada banyak macam demokrasi yang dipraktekkan oleh berbagai negara. Ada Demokrasi Konstitusional, Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila, Demokrasi Rakyat,

Demokrasi Soviet, Demokrasi Nasional dan sebagainya. Semua konsep itu memakai istilah demokrasi, yang menurut asal kata berarti "rakyatlah yang berkuasa" atau "government or rule by the people".

Sesudah perang.dunia kedua kita melihat gejala bahwa secara formal demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia. Menurut suatu penelitian yang dilakukan oleh UNESCO pada tahun 1949 disimpulkan bahwa; "untuk pertama kali dalam sejarah, demo❖asi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial.

Di antara sekian banyak aliran fikiran yang disebut demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu "demokrasi konstitusional" dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya "demokrasi" akan tetapi mendasarkan dirinya atas komunisme. Kedua kelompok aliran tersebut, mula-mula berasal dari Eropa, tetapi sesudah Perang Dunia II nampaknya juga didukung oleh beberapa negara baru di Asia. India, Pakistan, Filipina, dan Indonesia. Rata-rata negara itu mencita-citakan demokrasi konstitusional, sekalipun terdapat bermacam-macam bentuk pemerintahan maupun gaya hidup dalam negara-negara tersebut. Di lain pihak ada negara-negara baru di Asia yang mendasarkan diri atas komunisme, yaitu RRC, Korea Utara, dan sebagainya.

## B. Demokrasi Menurut Para Ahli

Kita dapat menelusuri berbagai pendefinisian demokrasi sebagai sebuah ide politik modern seperti berikut ini. Robert A. Dahl dalam studinya yang terkenal mengajukan lima kriteria bagi demokrasi sebagai sebuah ide politik (Robert A. Dahl, 1985:10-11) yaitu : (1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; (2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif; (3) pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis; (4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuasaan eksklusif bagi masyarakat untuk

menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat; dan (5) pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum. Dalam definisinya ini Dahl tampak mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan dan dijerningkannya persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur-unsur pokok demokrasi.

Pendefinisian demokrasi yang sejalan dengan Dahl datang dari April Carter, William Ebenstein dan Edwin Fogelman. Carter mendefinisikan demokrasi secara ringkas, padat dan tepat sebagai "membatasi kekuasaan" [April Carter, 1985:25]. Sementara Ebenstein dan Fogelman lebih melihat demokrasi sebagai penghargaan atas sejumlah kebebasan, yang kemudian dirinci oleh mereka ke dalam kriteria-kriteria konseptual berikut: (1) empirisme rasional; (2) pementingan individu; (3) teori instrumental tentang negara; (4) prinsip kesukarelaan; (5) hukum di balik hukum; (6) penekanan pada soal cara; (7) musyawarah dan mufakat dalam hubungan antarmanusia; dan (8) persamaan asasi semua manusia. Kesemua kriteria tersebut diletakkan oleh Ebenstein dan Fogelman dalam konteks penghargaan kebebasan setiap orang dalam mengekspresikan diri dan kepentingannya (William Ebenstein dan Edwin Fogelman, 1987: 185).

Lyman Tower Sargent memertikan definisi terhadap demokrasi yang berada dalam duaansaya yang sama. Menurut Sargent demokrasi mensyaratkan adanya keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan, adanya persamaan hak di antara warga negara, adanya kebebasan dan kemerdekaan yang diberikan pada atau dipertahankan dan dimiliki oleh warga negara, adanya sistem perwakilan yang efektif, dan akhirnya adanya sistem pemilihan yang menjamin dihormatinya prinsip ketentuan mayoritas (Lyman Tower Sargent, 1987: 29).

Kriteria demokrasi yang lebih menyeluruh diajukan oleh Gwendolen M. Carter, John H. Herz dan Henry B. Mayo, Carter dan Herz mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang

dicirikan oleh dijalankannya prinsip-prinsip berikut, (1) Pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif. (2) Adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan, (3) Persamaan di dalam hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk pada rule of law tanpa membedakan kedudukan politik. (4) Adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif. (5) Diberinya kebebasan berpartisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa. (6) Adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapapun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu. (7) Dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasi dan diskusi daripada koersi dan represi (Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, 1982: 86-87).

Selanjutnya, Henry B. Mayo menyebutkan nilai-nilai berikut ini sebagai nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk mendefinisikan demokrasi. (1) Menyelesaikan pertikaian-pertikaian secara damai dan suka rela. (2) Menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berubah. (3) Pergantian penguasa dengan teratur. (4) Penggunaan paksaan sesedikit mungkin. (5) Pengakuan dan penghormatan terhadap nilai keanekaragaman. (6) Menegakkan keadilan. (7) Memajukan ilmu pengetahuan. (8) Pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan (Miriam Budihardjo, 1995: 165).

Definisi lain yang tampaknya lebih dialamatkan untuk kasus Amerika Serikat, diajukan oleh Austin Ranney. Ranney mendiskripsikan kriteria-kriteria demokrasi ke dalam hal-hal berikut: kedaulatan umum, yaitu pemberian kekuasaan tertinggi kepada rakyat dalam pembuatan keputusan politik; persamaan politik, konsultasi umum atau publik; dan kekuasaan mayoritas (Gwendolen M. Carter, 1982) Definisi yang sekalipun umum namun lebih bersifat koinparatif diberikan oleh Arend Lijphart. Dengan membandingkan praktik demokrasi di dunia pertama



dengan dunia ketiga. Lipjhart mengkopsgptualisasikan demokrasi sebagai perpaduan antara pengakuan dan penghargaan terhadap keanekaragaman dengan terpeliharanya stabilitas politik dan pemerintahan (Arend Lijphart, 1980: xvi-xxv).

Masih dalam kerangka pendefinisian yang bersifat umum dan menyeluruh, Amien Rais memaparkan adanya sepuluh kriteria demokrasi, yaitu: (1) partisipasi dalam pembuatan keputusan; (2) persamaan di depan hukum; (3) distribusi pendapatan secara adil; (4) kesempatan pendidikan yang sama; (5) empat macam kebebasan, yaitu kebebasan mengeliarkan pendapat, kebebasan persuratkabaran, kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama; (6) ketersediaan da!l., keterbukaan infernasi: ..(7) mengindahkan tatakrama ♦olitik; (8) kebebasan individu; (9) semangat kerjasama; dan (10) hak untuk protes (Amien Rais, 1986: xvi-xxv).

Definisi lain dengan memfokuskan perhatian pada satu atau sejumlah kecil c kriteria khusus diajukan oleh Alfian, Sundhaussen dan Neher. Alfian mendeflnisikan demokrasi sebagai sebuah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflk dan konsensus (Alfian, 1986: 236-237). Demokrasi, dengan demikian, memberikan peluang bagi perbedan pendapat, persaingan dan pertentangan di antara individu, kelompok, atau diantara kedtianya, di antara individu dengan pernerintah, dan di antara lembaga-lembaga pemerintah sendiri. Namun, demokrasi mensyaratkan bahwa segenap konflik itu berada dalam tingkatan yang tidak menghancurkan sistem politik. Sistem politik disebut demokrasi jika ia berkemampuan membangun mekanisme dan prosedur µng mengatur dan menyalurkan konflik menjadi konsensus.

Sementara itu Ulf Sundhaussen mensyaratkan demokrasi sebagai suatu sistem politik yang menjalau<!! tiga kriteria: (1) dijaminnya hak semua warga negara untuk memilih dan dipilih dalam pemilu yang diadakan secara berkala dan bebas yang secara efektif menawarkan peluang kepada penduduk untuk mengganti elit yang memerintah dengan yang lainnya; (2) semua warga negara menikmati kebebasan berbicara, berorganisasi dan memperoleh informasi, dan

beragama; serta (3) dijaminnya hak yang sama di depan hukum (Ulf Sundhaussen, "Demokrasi dan Kelas Prisma, No. 2 Tahun XXI, 1992, hal 64).

Clark D. Neher melihat demokrasi dari sudut jaminan terhadap pluralisme. Bagi Neher, demokrasi adalah suatu sistem politik yang di dalamnya terdapat [amlnan bagi setiap elemen pluralitas untuk mengekspresikan kepentingannya dengan disertai tetap terjaganya kestabilan dan kelangsungan sistem politik tersebut (Clark D. Neher, 1992).

Dengan menelusuri berbagai definisi dan kriteria mengenai demokrasi di depan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. Demokrasi adalah sebuah paradoks. Di satu sisi ia mensyaratkan adanya jaminan kebebasan serta peluang berkompetisi dan berkonflik namun di sisi lain ia mensyaratkan adanya keteraturan, kestabilan, dan konsensus. Demokrasi seyogyanya diperlakukan semata sebagai sebuah cara atau proses, dan bukan sebuah tujuan, apalagi disakralkan.

Dilihat dari sudut praktik politik demokrasi dalam wujud empirik, dapat diidentifikasi ada beberapa tahapan transformasi (dalam istilah Dahl) atau gelombang (dalam istilah Huntington). Robert A. Dahl membagi perjalanan sejarah praktik demokrasi ke dalam tiga tahap transformasi. Transformasi demokrasi pertama adalah demokrasi yang kecil ruang lingkungnya, berbentuk demokrasi langsung. Tahap transformasi ini terjadi dalam praktik politik Yunani dan Athena. Transformasi demokrasi kedua diwujudkan dengan diperkenalkannya praktik republikanisme, perwakilan dan logika persamaan. Setelah itu, transformasi demokrasi ketiga dialami oleh kehidupan politik modern saat ini. Tahapan ketiga ini dicirikan oleh belum adanya kepastian apakah kita akan kembali ke masyarakat kecil semacam Yunani Kuna dan Athena adalah tidak mungkin. Tahapan-tahapan ini, bagaimanapun membawa Dahl pada penegasan bahwa yang akan dicapai di masa depan adalah sebetuk demokrasi yang lebih maju. Yaitu demokrasi yang memusatkan diri pada pencarian sumber-sumber ketidaksetaraan daripada berusaha melaksanakan persamaan dalam masyarakat, Untuk itu jalan yang ditempuh demokrasi maju adalah penyebarluasan



sumberdaya ekonomi, posisi dan kesempatan melalui penyebarluasan pengetahuan, informasi dan ketrampilan (Eef Syaifullah Fatah, 1994:5)..

Samuel Huntington memaparkan sejarah praktik demokrasi dengan cara yang agak berbeda. Huntington 'mentbagi sejarah pelaksanaan demokrasi di dunia ke dalam tiga gelombang (Samuel Huntington, 1991: 13;26). Gelombang pertama berakar pada Revolusi Amerika dan Perancis dan ditandai oleh tumbuhnya institusi-institusi nasional yang demokratis sebagai sebuah fenomena abad ke-19. Gelombang kedua dimulai pada Perang Dunia II, yang ditandai dengan perimbangan baru dalam konstelasi anatarbangsa Akibat perang serta bermunculannya negara-negara pascakolonial. Sementara gelombang ketiga dimulai tahun 1974 ditandai oleh berakhirnya kediktatoran Portugal dan terus berlanjut dengan gelombang besar demokratisasi di seluruh bagian dunia secara spektakuler hingga tahun 1990. Di antara satu gelombang dengan gelombang lain, menurut Huntington, terjadi "fase pembalikan". Gelombang pembalikan pertama terjadi tahun 1920-an dan 1930-an dengan kembalinya bentuk-bentuk tradisional kekuasaan otoriter atau tumbuhnya bentuk-bentuk totaliterisme. Gelombang pembalikan kedua terjadi pada tahun 1950-an ketika terjadi pertumbuhan otoritarianisme, terutarna dalam kasus Amerika Latin.

### C. Hakikat Demokrasi

#### 1. Demokrasi Normatif dan Demokrasi Empirik

Dalam ilmu politik, dikenal dua macam pemahaman tentang demokrasi, yakni pemahaman secara normatif dan pemahaman secara empirik. Untuk pemahaman yang terakhir ini juga disebut sebagai demokrasi prosedural. Dalam pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara ideal hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara, -seperti misalnya kita mengenal ungkapan "pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat". Ungkapan normatif tersebut, biasanya diterjemahkan dalam konstitusi pada masing-masing negara, misalnya dalam UUD 1945 naskah sebelum amandemen sebagai berikut, (1) "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR (Pasal 1 ayat 2) (2) "

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya, ditetapkan dengan UU" (Pasal 28). (3) "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu (Pasal 29 ayat 2).

Kutipan pasal-pasal dan, ayat-ayat UUD 1945 di atas merupakan definisi normatif dari demokrasi. Tetapi, kita juga harus memperhatikan bahwa apa yang normatif belum tentu dapat dilihat dalam konteks kehidupan politik sehari-hari dalam suatu negara. Oleh karena itu, adalah sangat perlu melihat bagaimana makna demokrasi secara empirik, yakni demokrasi dalam perwujudannya dalam kehidupan politik praktis.

Kalangan ilmuwan politik, setelah mengamati praktik demokrasi di berbagai negara, merumuskan demokrasi secara empirik dengan menggunakan sejumlah indikator tertentu. Juan Linz, misalnya mendefinisikan demokrasi sebagai berikut: "We shall call a political system democratic when it allows the free formulation of political preferences dst..... Pemahaman demokrasi dalam konteks seperti ini mengizinkan kita untuk mengamati: apakah dalam suatu sistem politik pemerintah memberikan ruang gerak yang cukup bagi warga masyarakatnya untuk melakukan partisipasi guna memformulasikan hak politik mereka melalui organisasi politik yang ada, Di samping itu, kita diperkenankan untuk mengamati sejauh mana kompetisi antara para pemimpin dilakukan secara teratur untuk mengisi jabatan publik. Mengapa teratur? Hal ini untuk menghindari kemungkinan seseorang memperoleh atau mengisi jabatan politik secara terus menerus, tanpa pembatasan, seperti yang kita saksikan di Spanyol pada zaman Franco dan Yugoslavia pada zaman Tito. Hampir semua teoritis, bahkan sejak zaman klasik selalu menekankan, bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi itu adalah rakyat atau demos, populus. Oleh karena itu, selalu ditekankan peranan demos yang senyatanya dalam proses politik yang berjalan. Paling tidak menentukan masalah apa yang hendak diputuskan serta ikut menentukan dalam pengambilan keputusan.

Diantara para ilmuwan politik, Robert Dahl yang paling banyak menaruh perhatian terhadap demokrasi kontemporer. Menurut Dahl ada sejumlah prasarat untuk sebuah sistem demokrasi. Pertama, akuntabilitas. Dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya. Tidak hanya itu, ia juga harus dapat mempertanggungjawabkan ucapan atau kata-katanya dan yang tidak kalah pentingnya adalah perilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang, bahkan akan dijalankannya. Pertanggungjawaban tersebut tidak hanya menyangkut dirinya, tetapi juga menyangkut keluarganya dalam arti luas. Yaitu, perny,aku anak dan isterinya, juga sanak keluarganya, terutama yang terkait" dengan jabatannya. Dalam konteks ini, si pemegang jabatan harus bersedia menghadapi apa yang disebut sebagai "public scrutiny", terutama yang dilakukan oleh media massa yang ada.

Kedua, rotasi kekuasaan. Dalam demokrasi, peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai, jadi tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan, sementara peluang orang lain tertutup sama sekali. Biasanya, partai-partai politik yang menang pada suatu pemilu akan diberi kesempatan untuk membentuk eksekutif yang mengendalikan pemerintahan sampai pada pemilihan berikutnya. Dalam suatu negara yang tingkat demokrasinya masih rendah, rotasi kekuasaannya biasanya rendah pula. Bahkan peluang untuk itu sangat terbatas. Walaupun ada, hal itu hanya akan dilakukan dalam lingkungan yang terbatas di kalangan elit politik saja.

Ketiga, rekrutmen politik yang terbuka. Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, diperlukan satu sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya, setiap orang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut. Dalam negara yang tidak demokratis, rekrutmen politik biasanya dilakukan secara tertutup. Artinya, peluang untuk mengisi jabatan politik hanya dimiliki oleh beberapa gelintir orang saja.

Keempat, Pemilihan Umum. Dalam suatu negara demokrasi, Pemilu dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Ada kebebasan untuk menentukan partai atau calon mana yang akan didukungnya, tanpa ada rasa takut atau paksaan dari orang lain. Pemilih juga bebas mengikuti segala macam aktivitas pemilihan, termasuk di dalamnya kegiatan kampanye dan menyaksikan perhitungan suara.

Kelima, menikmati hak-hak dasar. Dalam suatu negara yang demokratis, setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya adalah hak untuk menyatakan pendapat (freedom of expression), hak untuk berkumpul dan berserikat (freedom of assembly), dan hak menikmati pers yang bebas (freedom of press). Hak untuk menyatakan pendapat dapat digunakan untuk menentukan preferensi politiknya, tentang suatu masalah, terutama yang menyangkut dirinya dan masyarakat sekitarnya. Dengan kata lain, dia punya hak untuk ikut menentukan agenda apa yang diperlukan. Hak untuk berkumpul dan berserikat dapat diwujudkan dengan memasuki berbagai organisasi, politik dan non-politik, tanpa dihalang-halangi oleh siapapun dan institusi manapun. Kebebasan pers dalam suatu masyarakat yang demokratis mempunyai makna bahwa pers dapat menyampaikan informasi apa saja yang dipandang perlu, sepanjang tidak mempunyai elemen menghina, menghasut, ataupun mengadu domba sesama warga masyarakat.

Indikator atau elemen-elemen dasar dari demokrasi ini merupakan elemen yang umum dikenal dalam dunia ilmu pengetahuan, terutama ilmu politik. Dengan elemen ini, kita dapat menghindarkan diri dari etnosentrisme. Pemahaman demokrasi merupakan pemahaman yang universal. Namun di dalam pengimplementasiannya, tidak tertutup kemungkinan beradaptasi dengan elemen nilai-nilai lokal dalam suatu lingkungan politik tertentu. Tentu saja, kita dapat mengamati seberapa jauh interaksi antara nilai universal demokrasi dengan nilai-nilai lokal saling menopang satu sama lain. Ada kemungkinan kita dapat melihat

perbedaan implementasi demokrasi dari satu negara dengan negara lainnya.

## 2. Demokrasi Langsung VS demokrasi Perwakilan

Walaupun esensi dan demokrasi adalah satu, yaitu "kekuasaan yang berada di tangan rakyat", tetapi bagaimana demokrasi itu diterapkan dalam kehidupan berpolitik sehari-hari bisa sangat berbeda, tergantung antara lain dari seberapa ekstensif dan intensif rakyat berpartisipasi di dalamnya. Demokrasi langsung (direct democracy) adalah sistem pemerintahan yang diterapkan setelah reformasi terjadi di beberapa city-states (negara kota) dan Yunani sekitar pertengahan abad kelima sebelum masehi. Sistem pemerintahan di kota-kota tersebut yang sebelumnya bersifat aristokrasi, oligarki, monarki, atau tirani, berubah menjadi satu sistem yang melibatkan secara langsung sejumlah besar "warga" dalam pembuatan hukum, penentuan kebijakan penting, dan juga memilih orang yang akan memerintah atas nama mereka (Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989. hal 1). Tentu saja konsep kewargaan dalam demokrasi masa itu jauh lebih sempit dari demokrasi modern karena hak sebagai warga, hanya dibatasi pada laki-laki dewasa, yang jumlahnya pada waktu itu sekitar 40 sampai dengan 50 ribu orang dari total 300 ribu penduduk. Sedangkan perempuan dan budak tidak memiliki hak sebagai warga.

Penerapan demokrasi langsung semakin lama dianggap semakin sulit. Alternatif dari penerapan demokrasi langsung adalah demokrasi perwakilan (representative democracy), yang dianggap paling cocok untuk menumbuhkan demokrasi dalam masyarakat yang kompleks dan berjumlah 1, penduduk besar. Dalam demokrasi perwakilan, kekuasaan dasar yang digunakan oleh setiap "warga" adalah memilih orang-orang yang akan duduk dalam pemerintahan melalui proses pemilihan yang adil dan bebas. Wakil yang dipilih ini diberi mandat untuk berbicara dan mengambil keputusan atas nama rakyat. Tentunya setiap keputusan yang diambil idealnya harus dapat dipertanggungjawabkan kepada konstituenya. Sifat dasar dari demokrasi perwakilan adalah adanya pembagian peran politik antara pemilih dan mereka yang dipilih (lohn

Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Liberal Arts Press, New York 1958).

Baru pada tahun 1960-an banyak orang kembali memperhitungkan demokrasi Jangsung sebagai konsep yang layak dibangkitkan kembali dalam kehidupan berpolitik. Konsep demokrasi yang dimaksudkan untuk menarik kembali keterlibatan politik warga ini disebut "demokrasi Partisipatif" (participatory democracy). Gagasan demokrasi partisipatif muncul sebagai respon atas gagalnya demokrasi liberal untuk menjawab persoalan kemasyarakatan dan kemiskinan. Demokrasi liberal yang menggunakan bentuk demokrasi perwakilan, ditambah dengan administrasi pemerintahan yang bersifat tekno-birokrasi, dianggap telah gagal memfasilitasi keterlibatan warga khususnya mereka yang miskin. (Naarayan, et al, *Voices of the Poor Crying Our for Change*, World Bank, Washington DC, 2000).

### 3. Hakikat Demokrasi

Seorang ilmuan politik terkenal yang secara mendalam mengkaji demokrasi Robert A. Dahl, mengemukakan bahwa dalam demokrasi terdapat tiga prinsip utama, yaitu kompetisi, partisipasi, dan kebebasan.

#### A. Kompetisi

Demokrasi memberikan peluang yang sama untuk bersaing bagi setiap individu, kelompok dan organisasi (khususnya partai politik) untuk menduduki posisi kekuasaan dalam pemerintah. Kompetisi tentunya berlangsung dalam jangka waktu yang teratur yang tertib dan damai. Dengan kata lain kompetisi itu berlangsung melalui pemilihan umum (untuk Indonesia 5 tahun sekali, di Amerika Serikat 4 tahun sekali) dan dilakukan tanpa adanya tindakan kekerasan.

#### B. Partisipasi

Dalam demokrasi ada kesempatan yang sama bagi semua orang untuk terlibat dalam pemilihan pemimpin melalui pemilihan yang bebas secara teratur dan terlibat dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik.

#### C. Kebebasan

Dalam demokrasi ada jaminan kebebasan berpe▷▷dapat, ▷▷bebasan pers, kebebasan mendirikan dan menjadi anggota organisasi yang dijamin dapat menjadi saluran partisipasi dan berkompetisi. Demokrasi yang digambarkan oleh Robert A. Dahl tersebut, tampak terbatas sebagai sistem politik. Bapak pendiri negara kita atau proklamator Bung Karno dan Bung Hatta tidak membatasi makna demokrasi terbatas sebagai sistem politik, tetapi juga sebagai sistem ekonomi dan sistem sosial. Bung Karno membenkan istilah demokrasi yang demikian sebagai "socio democratia"; sedangkan Bung Hatta menamakannya sebagai "demokrasi sosial"

Dengarr demikian di Indonesia demokrasi tidak hanya diterapkan dalam bidang politik, tetapi juga dalam bidang ekonomi dan sosial. Dalam demokrasi ekonomi/ekonomi kerakyatan semua anggota masyarakat tidak hanya turut serta dalam proses produksi dan dalam menikmati hasil-hasil produksi, melainkan juga dalam mengawasi berlangsungnya proses produksi dan distribusi tersebut. Kemudian demokrasi sebagai sistem sosial berarti dalam kehidupan bermasyarakat diakui adanya persamaan kedudukan. Persamaan kedudukan antara laki-laki dan perempuan, antara kelompok mayoritas dan minoritas. Ini berarti dalam masyarakat perlu dihindari sikap dan perilaku yang dapat membentuk hubungan yang berpola "tuan dan hamba" (feodalisme), maupun sikap dan perilaku yang membedakan (diskriminatif) atas dasar perbedaan status sosial, jenis kelamin, suku, ras dan agama.

Di samping itu, perlu diingat bahwa negara Indonesia memiliki i▷▷f dasar negara yaitu Pancasila. Pancasila yang telah dikembangkan dalam aturan dasar kehidupan bernegara yaitu UUD 1945. Oleh karena itu pelaksanaan demokrasi di Indonesia harus berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Ya▷▷g termasuk pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, misalnya dasar: Ketuhanan Yang Maha Esa/relegius, kemanusiaan/ hak asasi manusia, persatuan/ pluralisme, perwakilan/langsung, keadilan dan kesejahteraan, dan negara hukum.

10/10/10



Ini berarti dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip tersebut di atas. Contohnya, ketika melakukan kompetisi, partisipasi dan aktivitas yang mengekspresikan kebebasan tidak dibenarkan berakibat menimbulkan perpecahan atau disintegrasi bangsa, karena hal ini bertentangan dengan dasar persatuan. Atau dengan melanggar peraturan yang berlaku, karena bertentangan dengan dasar negara hukum.

#### D. Demokrasi Konstitusional Abad 19 (Negara Hukum Klasik)

Cita-cita untuk menyelenggarakan hak-hak politik secara efektif, mengakibatkan munculnya gagasan untuk membatasi kekuasaan pemerintahan dengan suatu konstitusi. Baik dengan naskah konstitusi yang tertulis (*written constitution*) ataupun dengan konstitusi tidak tertulis (*unwritten constitution*). Di dalam konstitusi biasanya ditulis hak-hak-hak warga negara, serta pembagian kekuasaan negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen (*legislatif*) dan lembaga-lembaga hukum lain, sehingga terjadi keseimbangan kekuasaan.

Demokrasi konstitusional adalah sebuah gagasan bahwa pemerintah merupakan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tunduk pada pembatasan konstitusi, agar kekuasaan tidak disalah gunakan oleh pemegang kekuasaan. Konstitusi tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan diantara lembaga-lembaga kenegaraan (*legislatif*, *eksekutif* dan *yudikatif*). Akan tetapi konstitusi dipandang sebagai suatu lembaga yang memiliki fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintahan di satu pihak, dan menjamin hak-hak asasi dari warga negaranya. Konstitusi dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil "*government by laws, not by men*" (pemerintahan berdasarkan hukum bukan, bukan berdasarkan kekuasaan penguasa).

Abad 19 dan permulaan abad 20 gagasan mengenai perlunya pembatasan kekuasaan mendapat landasan yuridis. Sejak ahli hukum



Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl memakai istilah *rechtsstaat*, sedangkan ahli Anglo Saxon seperti AV Dicey memakai istilah *rule of law*. Empat pilar demokrasi yang didasarkan *rechtsstaat* dan *rule of law* dalam arti klasik adalah: (1) Hak-hak manusia; (2) Pemisahan dan pembagian kekuasaan yang populer dengan *trias politica*; (3) Pemerintah berdasarkan undang-undang; (4) Peradilan (Miriam Budiardjo, 1983:57).

Sebagai perbandingan pilar-pilar demokrasi yang didasarkan konsep *rule of law* menurut AV Dicey adalah: (1) Tidak adanya kekuasaan yang sewenang-wenang; (2) Kedudukan yang sama dalam hukum (dalil ini berlaku baik untuk orang biasa pialupun untuk pejabat); (3) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang. Konsep demokrasi berdasarkan *rule of law* lahir dari paham liberalisme yang menganut dalil "negara sebagai penjaga malam", Pemerintahan hendaknya tidak terlalu banyak mencampuri urusan warga negaranya, kecuali dalam hal yang menyangkut kepentingan umum seperti bencana alam, hubungan luar negeri dan pertahanan serta keamanan.

#### E. Demokrasi Konstitusional Abad 20 (Rule of Law yang Dinamis)

Dalam abad ke-20 terutama sesudah Perang Dunia II telah terjadi perubahan-perubahan sosial dan ekonomi yang sangat besar. Perubahan-perubahan ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain banyaknya kecaman terhadap ekseseks dalam industrialisasi dan sistem kapitalis. Tersebarinya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekayaan secara merata serta kemenangan dari beberapa partai-sosialis di Eropa.

Gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara, baik dibidang sosial maupun di bidang ekonomi, lambat laun berubah menjadl gagasan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karenanya harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Pada dewasa ini dianggap bahwa demokrasi harus meluas mencakup dimensi ekonomi dengan suatu sistem yang menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan yang berusaha memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, terutama perbedaan-

perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan yang tidak merata. Negara semacam ini dinamakan welfare state (negara kesejahteraan) atau social service state (negara yang memberi pelayanan kepada masyarakat).

Negara-negara modern dewasa ini mengatur soal-soal pajak, upah minimum; pensiun, pendidikan umum, asuransi, mencegah atau mengurangi pengangguran dan kemelaratan serta timbulnya perusahaan-perusahaan raksasa (anti trust), dan mengatur ekonomi sedemikian rupa sehingga tidak diganggu oleh depresi dan krisis ekonomi. Karena itu pemerintah dewasa ini mempunyai kecenderungan untuk memperluas aktivitasnya. Sesuai perkembangan jaman, maka dirumuskan kembali konsep rule of law (negara hukum) versi abad 20, terutama setelah Perang Dunia II. International Commission of Jurists yang merupakan ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965, merumuskan pemerintah yang demokratis adalah sbb: (1) Perlindungan konstitusional, konstitusi selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula prosedur untuk perlindungan hak-hak yang dijamin; (2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak; (3) Pemilihan umum yang bebas; (4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat; (4) Kebebasan untuk berserikat, berorganisasi dan beroposisi; (5) Pendidikan kewarganegaraan (Miriam Budlardjo, 1983:61).

Henri B. Mayo memberi definisi "sistem politik demokratis" ialah bila kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas kesamaan dan kebebasan politik. Selanjutnya nilai-nilai demokrasi menurut Mayo adalah sebagai berikut: (1) Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan melembaga; (2) Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam masyarakat yang sedang berubah; (3) Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur; (4) Membatasi pemakatan kekerasan sampai minimum; (5) Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat; (6) Menjamin tegaknya keadilan.

Sebagai perbandingan berikut ini dikemukakan sepuluh pilar demokrasi menurut Amin Rais.

- 1) Partisipasi rakyat dalam pembuatan keputusan, Di dalam demokrasi perwakilan partisipasi rakyat untuk membuat keputusan diwakili oleh wakil-wakil rakyat. Oleh karena itu diperlukan pemilu yang Luber dan Jurdil, agar wakil-wakil rakyat representatif.
- 2) Persamaan kedudukan di depan hukum. Hukum diperlakukan sama bagi seluruh warga negara, baik pejabat, rakyat dan penjahat terlepas dari kalibernya masing-masing harus berada dibawah jangkauan hukum positif yang berlaku. ;•"
- 3) Distribusi pendapatan secara adil. Keadilan ekonomi yang diwujudkan dalam upaya pembagian pendapatan secara adil.
- 4) Kesempatan yang sama untuk memperoleh pendidikan. Pendidikan merupakan faktor penentu bagi seseorang untuk memperoleh pelayanan dan penghasilan yang layak. Kesempatan untuk memperoleh pendidikan secara sama antar sesama warga negara harus dijadikan salah satu perhatian utama oleh penyelenggara negara.
- 5).. Kebebasan. Kebebasan yang sangat penting yang dapat menunjukkan derajat demokrasi suatu negara ada empat yaitu kebebasan mengemukakan pendapat, kebebasan pers, kebebasan berkumpul, dan kebebasan beragama. Empat kebebasan tersebut dianggap sebagai hak-hak terpenting dari hak asasi manusia.
- 6) Keterbukaan informasi. Informasi harus disediakan secara terbuka bagi rakyat agar selain mengetahui kualitas pemimpinnya, rakyat mengetahui perkembangan situasi yang mempengaruhi kehidupannya, termasuk kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintahnya.
- 7) Tata krama (etika) politik. Maksudnya adalah tata krama politik yang mungkin tidak tertulis tetapi jelas dirasakan baik buruknya oleh hati nurani. Kesiapan mengundurkan diri harus dianggap

sebagai hal yang wajar oleh pejabat yang mengotori jabatannya dengan tindakan-tindakan korup.

- 8) Kebebasan individu. Setiap individu supaya diberi hak untuk hidup secara bebas dan memiliki privacy seperti diinginkan. Sejauh tidak merugikan orang lain, setiap individu dapat menentukan pilihan hidupnya sendiri.
- 9) Semangat kerjasama. Untuk mempertahankan eksistensi masyarakat berdasarkan jiwa kemasyarakatan yang mendorong saling menghargai antar sesama warga, maka semangat kerja sama perlu ditumbuh kembangkan.
- 10) Hak untuk protes. Demokrasi harus membuka pintu bagi koreksi atas terjadinya penyelewengan yang untuk keadaan tertentu, meskipun pendekatan institusional dan legalistik tidak lagi memadai, tindakan protes harus ditolerir agar jalannya pemerintahan yang menyimpang dapat diluruskan lagi (dalam Udin Saparudin Winataputra, 2002).

Dapat disimpulkan bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan berbagai lembaga sebagai berikut: (1) Pemerintah yang bertanggungjawab; (2) Dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan dipilih dalam pemilu yang bebas; (3) Perlu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik; (4) Pers yang bebas yang menyatakan pendapat; (5) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan keadilan.

## F. Kehidupan yang Demokratis dalam Berbangsa dan Bernegara

### 1. Kehidupan yang Demokratis bagi Suatu Bangsa

Demokrasi merupakan istilah yang sangat populer. Tidak ada istilah lain dalam wacana politik yang banyak dibicarakan orang, melebihi istilah demokrasi. Istilah ini juga sangat didambakan semua orang, terutama yang mempunyai kesadaran politik, untuk diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari. Mereka percaya bahwa demokrasi akan lebih banyak membawa manfaat bagi manusia katimbang negatifnya.

Setiap kali kita mendengar istilah demokrasi, pemahaman kita akaii tertuju pada lawan kata dari demokrasi, yakni otoritarianisme, totalitarianisme, tirani dan sebagainya. Demokrasi memberi penghargaan yang setinggi-tingginya kepada rakyat, memberi peluang kepada mereka untuk ambil peran dalam pembuatan kebijakan publik. Rakyat adalah kata kunci bagi demokrasi. Istilah-istilah lain yang dilawankan dengannya menempatkan penguasa pada tempat utama, penguasa adalah segala-galanya. Kedaulatan rakyat diwujudkan dengan pemilihan umum yang bebas dan persaingan antara partai politik berjalan secara wajar. Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam pemberian peluang bagi semua warga negara untuk menduduki jabatan politik, Kedaulatan rakyat memberi kesempatan sebesar-besarnya kepada rakyat untuk ikut berbicara, memberikan penilaian atas apa yang telah dan hendak dilakukan oleh mereka yang berkuasa atau pemerintah. Kedaulatan rakyat juga diwujudkan dalam kehidupan di mana rakyat menikmati hak-hak dasar mereka sebagai manusia. Mereka boleh berbicara tentang apa saja, bukannya dibungkam. Mereka dapat menikmati media massa yang bebas, menulis dan menyiarkan apa saja sepanjang tidak menghina, memfitnah, dan mengadu domba masyarakat. Dan rakyat dapat setiap waktu berkumpul kemudian mendirikan organisasi apapun, apakah itu organisasi sosial, ekonomi, keagamaan, atau politik. Akhirnya kedaulatan rakyat diwujudkan dalam kehidupan di mana rakyat bebas dari rasa takut.

Untuk mewujudkan demokrasi tidak ada pilihan lain kecuali dengan memulainya dari sebuah pemilu yang bebas, jujur, adil dan kompetitif. Pengalaman pemilu masa pemerintahan Orde Baru sangatlah traumatik bagi masyarakat Indonesia, terutama bagi mereka yang memahami hakikat pemilu yang demokratis. Proses manipulasi dilakukan secara terbuka. P-FOs penyelenggaraan kampanye yang tidak fair, dengan banyak sekali larangan, seperti larangan mengkritik pemerintah, membicarakan kebijakan pemerintah, membicarakan Pancasila, dan sebagainya,

## 2. Demokrasi yang Dibatasi oleh Konstitusi

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum -alam konstitusi [pemerintahan berdasarkan konstitusi). Gagasan tentang kekuasaan itu perlu dibatasi dicetuskan oleh Lord Acton (ahli sejarah Inggris), yang menyatakan bahwa pemerintahan yang diselenggarakan manusia itu penuh kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi terkenal adalah: "Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely". (Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tidak terbatas, pasti akan menyalahgunakannya).

Pada waktu demokrasi konstitusional muncul sebagai suatu sisem politik yang konkrit, pada akhir abad 19, dianggap bahwa pembatasan atas kekuasaan negara sebaiknya diselenggarakan dengan suatu konstitusi tertulis, yang dengan tegas menjamin hak-hak asasi warga negaranya. Kekuasaan harus dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkan kepada beberapa orang atau badan dan .folak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam. tangan satu orang atau satu badan Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini dikenal dengan istilah "rule of law atau rechtsstaat" (negara hukum).

Meskipun demokrasi baru pada akhir abad ke-19 mencapai wujud yang konkrit, tetapi sebenarnya sudah mulai berkembang di Eropa Barat dalam abad ke-15 dan ke-16. Maka dari wajah demokrasi abad ke-19 menonjolkan beberapa asas yang dengan susah payah telah dimenangkannya, seperti kebebasan dari segala bentuk kesewenang-wenangan baik di bidang agama, politik maupun pemikiran. Jaminan hak asasi manusia dianggap sangat penting. Dalam rangka ini negara hanya dapat dilihat manfaatnya sebagai penjaga malam, yang hanya dibenarkan campur tangan dalam kehidupan rakyatnya dalam batas-batas yang sangat sempit.



Dalam perkembangannya demokrasi pada abad ke-20, terutama setelah Perang Dunia II, banyak negara demokratis telah melepaskan pandangan bahwa peranan negara hanya terbatas pada mengurus kepentingan bersama. Sekarang dianggap bahwa negara turut bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat dan oleh karena itu harus aktif berusaha menaikkan taraf hidup warga negaranya. Gagasan ini dituang dalam konsep mengenai Welfare State (Negara Kesejahteraan) atau Social Service State. Demokrasi dalam abad ke-20 tidak lagi membatasi diri pada aspek politik saja seperti dalam abad ke-19, tetapi meluas mencakup juga segi-segi ekonomi sehingga muncul konsep demokrasi ekonomi.

## G. Demokrasi Pancasila

### 1) Pengertian Demokrasi Pancasila

Ada beberapa pendapat mengenai pengertian Demokrasi Pancasila, antara lain sebagai berikut. (1) Menurut Prof. Dr. Notonagoro, Demokrasi Pancasila adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan permusyawaratan perwakilan yang Berketuhanan Yang Maha Esa, yang berperikemanusiaan yang adil dan beradab, yang mempersatukan Indonesia, dan yang berkepribadian sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. (2) Menurut Prof. Dardji Darmodihardjo, Demokrasi Pancasila adalah paham demokrasi yang bersumber kepada kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia, yang perwujudannya seperti dalam ketentuan-ketentuan pembukaan UUD 1945.

Pengertian Demokrasi Pancasila dapat dibedakan atas aspek material dan aspek formal. (1) Aspek material (segisi substansi/isi). Demokrasi Pancasila harus dijiwai dan diintegrasikan oleh sila-sila laili. Karena itulah pengertian Demokrasi Pancasila tidak hanya merupakan demokrasi politik, tetapi juga demokrasi ekonomi dan sosial. (2) Aspek formal. Demokrasi Pancasila merupakan bentuk atau cara pengambilan keputusan (demokrasi politik) yang dicerminkan oleh sila keempat.



## 2. Prinsip Dasar Demokrasi Pancasila

Berikut ini prinsip dasar demokrasi Pancasila: (1) persamaan bagi seluruh rakyat Indonesia; (2) keseimbangan antara hak dan kewajiban; (3) pelaksanaan kebebasan yang bertanggung jawab secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri sendiri dan orang lain; (4) mewujudkan rasa keadilan sosial; (5) pengambilan keputusan dengan musyawarah; (6) mengutamakan persatuan nasional dan kekeluargaan; (7) menjunjung tinggi tujuan dan cita-cita nasional.

Demokrasi Pancasila menurut Prof. S. Pamuji mengandung enam aspek berikut, yaitu aspek formal, aspek material, aspek normatif, aspek optatif, aspek organisasi, dan aspek kejiwaan. (1) Aspek formal, yang mempersoalkan proses dan cara rakyat menunjuk wakil-wakilnya dalam badan-badan perwakilan dan pemerintahan serta bagaimana mengatur permusyawaratan wakil-wakil rakyat secara bebas, terbuka, jujur untuk mencapai konsensus. (2) Aspek material, untuk mengemukakan gambaran manusia dan mengakui terwujudnya masyarakat manusia Indonesia sesuai dengan gambaran, harkat dan martabat tersebut. (3) Aspek normatif, yang mengungkapkan seperangkat norma atau kaidah yang membimbing dan menjadi kriteria pencapaian tujuan. (4) Aspek optatif, yang mengetengahkan tujuan dan keinginan yang hendak dicapai. (5) Aspek organisasi, untuk mempersoalkan organisasi sebagai wadah pelaksanaan Demokrasi Pancasila dimana wadah tersebut harus cocok dengan tujuan yang hendak dicapai. (6) Aspek kejiwaan, yang menjadi semangat para penyelenggara negara dan semangat para pemimpin pemerintahan (Udin Saparudin Winataputra, 2002: 117).

Pilar-Pilar Demokrasi Pancasila menurut Udin Saripudin Winataputra: (1) demokrasi yang Berketuhanan Yang Maha Esa; (2) demokrasi dengan kecerdasan; (3) demokrasi yang berkedaulatan rakyat; (4) demokrasi dengan rule of law; (5) demokrasi dengan pembagian kekuasaan Negara; (6) demokrasi dengan hak asasi manusia; (7) demokrasi dengan pengadilan yang merdeka; (8) demokrasi dengan otonomi daerah; (9) demokrasi dengan kemakmuran; (10) demokrasi yang berkeadilan sosial (Udin Saparudin Winataputra, 2002: 119).

Bila dibandingkan sesungguhnya secara esensial terdapat kesesuaian antara pilar-pilar demokrasi universal dengan demokrasi Pancasila yang berdasarkan UUD 1945. Yang tidak terdapat dalam pilar demokrasi universal tetapi merupakan salah satu pilar demokrasi Pancasila, yakni: Demokrasi berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Dan inilah yang merupakan ciri khasnya demokrasi Indonesia yang sering disebut dengan istilah teodemokrasi, yakni demokrasi dalam konteks kekuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Dengan kata lain demokrasi universal adalah demokrasi yang bernuansa sekuler, sedangkan demokrasi Indonesia adalah demokrasi yang berketuhanan Yang Maha Esa (Udin Saripudin Winataputra, 2002:120f.)

Secara khusus perkembangan demokrasi dalam negara kebangsaan Indonesia dapat dikembalikan pada dinamika kehidupan bernegara Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945 sampai saat ini, dengan mengacu pada konstitusi yang pernah dan sedang berlaku, yakni UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUD 1950, serta praktek kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang menjadi dampak langsung dan dampak pengiring dari berlakunya setiap konstitusi serta dampak perkembangan internasional pada setiap zamannya itu. Cita-cita, nilai, dan konsep demokrasi secara formal konstitusional dianut oleh ketiga konstitusi tersebut. Dalam Pembukaan UUD 1945 terdapat beberapa kata kunci yang mencerminkan cita-cita, nilai, dan konsep demokrasi, yakni:

"... Mengantar rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur" (alinea 2). "maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya" (alinea 3). ".....maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada....dst....kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan...." (alinea 4).

Kemudian dalam Mukadimah Konstitusi RIS, "Maka demi ini kami menyusiin kemerdekaan kami itu dalam suatu Piagam negara yang berbentuk republik federasi berdasarkan...dst...kerakyatan" (alenia 3).

Selanjutnya dalam mukadimah UUDS RI 1950:

"....denga!! selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia...dst yang merdeka, bersatu, berdaulat, ad.ii dan makmur" (alinea 2), " yang berbentuk republik kesatuan, berdasarkan ...dst...kerakyatan...dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia merdeka yang berdaulat sempurna" (alinea 4).

Pada tataran ideal semua konstitusi tersebut sungguh-sungguh menganut paham demokrasi. Hal ini mengandung arti bahwa paham demokrasi konstitusional sejak awal berdirinya Negara Republik Indonesia tahun 1945 sampai saat ini merupakan landasan dan orientasi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara Indonesia. Secara instrumental dalam ketiga konstitusi tersebut juga telah digariskan adanya sejumlah perangkat demokrasi seperti lembaga perwakilan rakyat, pemilihan umum yang bersifat umum, langsung, bebas dan rahasia untuk mengisi lembaga perwakilan rakyat. partticipal polotik rakyat melalui partai politik, kepemimpinan nasional d♦♦ian sistem presidentil atau parlementer, perlindungan terhadap hak asasl manusia, sistem desentralisasi dalam wadah negara kesatuan (UUDS 1950) atau sistem negara federal (Konstitusi RIS 1949), pembagian -- kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, orientasi pada keadilan dan kesejahteraan rakyat, dan demokrasi yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.

”

Namun demikian, pada tataran dimana terjadi pertarungan antara nilai-nilai ideal, nilai instrumental, dengan konteks alam, politik, ekonomi, sosial, budaya, keamanan dan agama serta kualltas psi♦♦-sosal para penyelenggara negara, memang harus dlakui bahwa Pll♦♦ls demokratisasi kehidupan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia sampai saat ini masih belum dapat mencapai tarap ya.ng mepiibanggakan dan membahagiakan.



Setelah mengalami perjalanan demokrasi selama setengah abad yang sangat memprihatinkan itu, kini komitmen terhadap proses berdemokrasi Indonesia yang lebih berkualitas sedang mencapai tingkat kebutuhan yang sangat sentral. Keadaan itu juga diperkuat oleh semakin intens meluasnya arus demokratisasi dalam konteks global. UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya kini telah mengalami proses penyempurnaan dalam tataran praksis kehidupan demokrasi dalam kehidupan nyata.

### 3. Beberapa Perumusan Mengenai Demokrasi Pancasila

#### a. Seminar Angkatan Darat II, Agustus 1966

##### Bidang politik dan konstitusional

- 1). Demokrasi Pancasila seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang berarti menegakkan kembali asas-asas negara hukum agar kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga negara, hak-hak asasi manusia yang bersifat kolektif maupun perseorangan dijamin, dan penyalahgunaan kekuasaan, dapat dihindarkan secara institusional. Dalam rangka ini perlu diusahakan supaya lembaga-lembaga dan tata kerja Orde Baru dilepaskan dari ikatan pribadi dan lebih dilembagakan.
- 2). Sosialisme Indonesia yang berarti masyarakat yang adil dan makmur.
- 3). Mendorong Indonesia ke arah kemajuan sosial dan ekonomi sesuai dengan tuntutan-tuntutan abad ke-20.

##### Bidang ekonomi

- 1) Demokrasi ekonomi sesuai dengan asas-asas yang menjiwai ketentuan-ketentuan mengenai ekonomi dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang pada hakekatnya, berarti kehidupan yang layak bagi semua warga negara.
- 2) Pengawasan oleh rakyat terhadap penggunaan kekayaan dan keuangan negara.
- 3) Koperasi sebagai salah satu pilar ekonomi.
- 4) Pengakuan atas hak milik perseorangan dan kepastian hukum dalam penggunaannya.

- 5) Peranan pemerintah yang bersifat pembina, penunjuk jalan serta pelindung (Miriam Budiardjo, 1983:74).

b. Munas III Persatuan Sarjana Hukum Indonesia (Persahi) 1966

Asas negara hukum Pancasila mengandung prinsip: (1) pengakuan dan perlindungan hak asasi yang mengandung persamaan dalam bidang Politik, hukum, sosial, ekonomi, kultural dan pendidikan. (2) peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak terpengaruh oleh sesuatu kekuasaan/kekuatan lain apapun. (3) jaminan kepastian hukum dalam semua persoalan, yang dimaksud kepastian hukum yaitu jaminan bahwa ketentuan hukumnya dapat dipahami, dapat dilaksanakan dan aman dalam melaksanakannya.

c. Simposium Hak-Hak Asasi Manusia 1967

Apapun predikat yang akan kita berikan kepada demokrasi Pancasila, maka demokrasi itu harus demokrasi yang bertanggung jawab, artinya demokrasi yang dijiwai oleh rasa tanggung jawab terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan terhadap sesama manusia.

Demokrasi Pancasila, penerapannya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan dan cita-cita yang terdapat dalam masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan kebebasan politik yang sebesar mungkin. Persoalan hak-hak asasi manusia dalam kehidupan kepartaian untuk tahun-tahun yang akan datang harus ditinjau dalam rangka keharusan kita untuk mencapai keseimbangan yang wajar diantara tiga hal: (1) adanya Pemerintah yang mempunyai cukup kekuasaan dan kewibawaan; (2) adanya kebebasan yang sebesar-besarnya bagi rakyat; (3) pertumbuhan dan pemerataan ekonomi yang lebih baik.

## KONSEP DAN NILAI-NILAI DEMOKRASI

### A. Konsep Demokrasi

Demokrasi telah didiskusikan selama lebih kurang dua ribu lima ratus tahun yang lampau dan sampai kini masih menjadi polemik menarik. Perkembangan demokrasi sebagai wacana dan praktik terus menerus dinamis untuk menemukan pola-pola terbaiknya, menyesuaikan dengan kekhasan karakter lokal di mana demokrasi dipraktikkan, dan mencari jalan keluar terbaik atas masalah-masalah yang dihadapi. Pendek kata, demokrasi sampai kini belum berhenti mencari bentuknya yang terbaik dan lebih cocok untuk semua manusia, semua kepentingan.

Demokrasi mempunyai varian makna yang cukup beragam. Di era modern saat ini, demokrasi cenderung ditekankan pada makna bahwa dalam konteks politik kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Dalam wacana politik modern, demokrasi sering diartikan sebagaimana yang dikatakan Abraham Lincoln pada tahun 1863, *government of the people, by the people, for the people*.

Robert A. Dahl dalam bukunya yang terkenal *On Democracy* (Yale University Press, 1999) memulai bukunya dengan mengajukan lima standar untuk demokrasi. Menurutnya demokrasi akan memberikan berbagai kesempatan untuk: (1) partisipasi yang efektif; (2) persamaan dalam memberikan suara; (3) pemahaman yang jernih; (4) melaksanakan pengawasan terhadap agenda pemerintahan; (5) percakapan orang dewasa. Selanjutnya Dahl juga memberikan argumen penting mengapa demokrasi harus didukung. Menurutnya demokrasi pada akhirnya akan menghasilkan akibat-akibat sebagai berikut: (1) menghindari tirani; (2) hak-hak asasi; (3) kebebasan umum; (4) menentukan nasib sendiri; (5) otonomi moral; (6) perkembangan

manusia; (7) menjaga kepentingan pribadi yang utama; (8) mencari perdamaian; (9) kernakmuran. (Buku Seri Demokrasi I. 2006: 22).

Dari sekian banyak varian demokrasi, sebenarnya secara singkat beberapa konsep demokrasi bisa dipelajari dari dua aliran besar yang lahir, yakni demokrasi.. liberal dan demokrasi sosialis/komunis. Demokrasi liberal dicirikan dengan adanya kebebasan penuh pada individu. Sering pula disebut sebagai demokrasi konstitusional. Pemerintahan yang ada dibatasi kekuasaannya oleh undang-undang. Demokrasi sosialis/komunis dicirikan dengan dominasi kekuasaan atau pemerintah untuk mengatur urusan-urusan warganya. Sesuai dengan pemikiran dasar dari komunisme, negara memerankan fungsi penting untuk menegakkan stabilitas sosial politik. Para pemegang kekuasaan menganggap dirinya sebagai wakil suatu gerakan yang mengusahakan dirinya sebagai wakil suatu gerakan yang berusaha untuk memenuhi kebutuhan rakyat

Ciri demokrasi sosialis adalah sebagai berikut (1) Urusan publik diatur oleh kelompok atau dewan yang diorganisasikan dalam struktur piramida. (2) Pegawai pemerintah, penegak hukum, administrator merupakan subyek yang sering dipilih. Mereka mendapat mandat dari komunitas dan mandat tersebut bisa dicabut. (3) Pegawai publik dibayar tidak lebih dari upah pekerja. (4) Milisi rakyat untuk mempertahankan struktur politik baru yang tetap dikendalikan oleh komunitas. Demokrasi komunis bercirikan: (1) pemerintah dan politik dalam semua bentuk memberikan jalan untuk pengaturan pribadi; (2) semua urusan publik diatur secara kolektif; (3) konsensus sebagai prinsip pembuatan keputusan bagi semua permasalahan 'publik; (4) penyaluran tugas administrasi yang tersisa dilakukan dengan rotasi atau pemilihan; (5) penggantian semua pasukan tentara dilakukan dengan monitoring secara pribadi.

Dari dua aliran di atas bisa disimpulkan, bahwa konsep liberal lebih menekankan pada elemen-elemen presedural bagi sebuah struktur demokratis, sedangkan demokrasi komunis lebih menekankan pada elemen-elemen substantif. Selain dua model di atas, lahir pula model demokrasi yang memadukan unsur-unsur kebaikan dari



keduanya. Dengan demikian, kita melihat praktik demokrasi memang lebih bersifat menyesuaikan dengan karakter masyarakat setempat dan melakukan adaptasi-adaptasi sesuai yang diinginkan.

## B. Beberapa Konsep Penting Demokrasi

### 1. Konsep Kewarganegaraan

Kewarganegaraan adalah suatu konsep yang sebenarnya belum berumur lama. Konsep ini dalam versinya yang modern, berkembang secara bertahap dalam praktik, wacana dan pemikiran bersamaan waktu dengan tumbuh dan berkembangnya negara-negara bangsa dan pencarian format hukum nasional yang lebih berkepastian, positivistik dan seuler di Eropa Barat sejak abad ke-18. Konsep ini kemudian memperoleh rumusnya yang lebih pasti pada akhir abad ke-19 dengan terbentuknya dua negara Republik lewat dua revolusi, yakni revolusi kemerdekaan Amerika Serikat 1776, dan revolusi Perancis 1789 (Wignjosebroto, 2006: 20).

### 2. Karakteristik Warga

Ada karakteristik yang bertahan dalam konsep kewarganegaraan, dan konsepnya yang klasik sebagai "*citesein atau bourgeoise*" (dalam kehidupan negara kota abad pertengahan) ke konsepnya yang baru sebagai "*citoyen atau citizen*" (dalam kehidupan negara bangsa yang modern dan lebih inklusif). Yang pertama, bahwa para warga itu adalah manusia-manusia bebas, dalam arti tidak terikat oleh peraturan hidup yang datang dari luar kolektivitasnya sendiri yang otonom, melainkan oleh kehendak bebasnya sendiri, yang boleh dibatasi hanya atas dasar kesepakatan-kesepakatan dengan sesamanya. Yang kedua, bahwa para warga itu mengaku dan saling mengakui kesamaan derajat dan kesamaan martabat sesama warga yang juga sesama manusia itu dalam setiap kegiatan bermasyarakat di ranah publik dan dalam setiap kegiatan dalam kehidupan bernegara yang dikenali sebagai kegiatan politik, sejalan dengan hak-hak warga yang disebut sebagai hak-hak manusia yang asasi.

### 3. Masyarakat Warga (*Civil Society*)

Adalah suatu bentuk masyarakat ideal di mana di dalamnya tak dikenal adanya diskriminasi antara mereka yang berstatus "yang dipertuan": dengan segala hak-hak istimewanya dan mereka yang berstatus " yang diperhamba" dengan segala macam beban kewajiban. Masyarakat warga adalah sutau masyarakat ideal yang di dalamnya hidup manusia-manusia yang diakui berkedudukan sama dalam soal pembagian hak dan kewajiban. Mereka ini adalah warga-warga yang berkesetaraan, sama-sama berkebebasan dan berkeberdayaan.

### 4. *Political Citizenship*

Konsep yang menekankan arti penting persyaratan terwujudnya eksistensi para warga sebagai insan politik, yang tak hanya memperoleh jaminan perlindungan hak akan tetapi juga jaminan termanfaatkannya hak-hak para warga, terakuinya sebagai hak-hak mereka yang asasi, untuk berperan serta dalam setiap kegiatan politik. Dalam *political citizenship* ini tersirat adanya tanggungjawab moral para warga untuk tidak menyia-nyiakan hak asasinya. Hak tidaklah semestinya dibiarkan "menganggur" tanpa termanfaatkan.

### 5. *Social Citizenship*

Adalah konsep mutakhir yang mulai banyak dikenal dalam perkembangan konsep *welfare state*. Dalam konsep ini, warga negara berhak atas jaminan-jaminan sosial ekonomi yang bermakna sebagai jaminan akan terselenggaranya kehidupan yang sejahtera. Dalam realisasi konsep *civil citizenship* setiap warga akan menemukan dirinya beridentitas sebagai makhluk liberal yang hidup dalam suasana berkebebasan guna mengembangkan kepribadiannya.

### C. Konsep *Good Governance*

*Good governance* telah menjadi wacana yang populer di tengah masyarakat. Tapi pengertian *good governance* (yang sering diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik) bisa berlainan antara satu dengan yang lain. Ada yang mengartikan *good governance* sebagai

kinerja suatu lembaga, misalnya kinerja pemerintahan suatu negara, perusahaan atau organisasi masyarakat yang memenuhi prasarat-prasarat tertentu. Ada yang mengartikan *good governance* sebagai penerjemahan konkret demokrasi dengan meniscayakan adanya *civic culture* sebagai penopang, keberlanjutan demokrasi itu sendiri. *World Bank* sendiri menyatakan *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Masyarakat Transparansi Indonesia, MTI, [www.transparansi.or.id](http://www.transparansi.or.id)).

### 1. Prinsip-prinsip *Good Governance*

Pertama, partisipasi masyarakat. Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan yang mewakili kepentingan mereka. Kedua, tegaknya supremasi hukum. Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia. Ketiga, transparansi. Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Keempat, peduli pada *stakeholder*. Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan. Kelima, berorientasi pada konsensus. Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur. Keenam, kesetaraan. Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka. Ketujuh, efektivitas dan efisiensi. Proses-proses pemerintahan

dan lembaga-lembaga membuahkkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin. Kedelapan, akuntabilitas. Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggungjawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga...yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan. Kesembilan, visi strategis. Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut (MTI, www.transparansi.or.id).

## 2. Pilar-Pilar *Good Governance*

Pertama, negara. Tugas negara adalah menciptakan kondisi politik, ekonomi, dan sosial yang stabil; Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan; Menyediakan *public service* yang efektif dan *accountable*; Menegakkan HAM; Melindungi lingkungan hidup; Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik.

Kedua, sektor swasta. Bertugas menjalankan industri'' menciptakan lapangan kerja, menyediakan insentif bagi karyawan, meningkatkan standar hidup masyarakat, memelihara ttngkungan hidup, menaati peraturan, transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat, dan menyediakan kredit bagi usaha kecil dan menengah.

Ketiga, masyarakat warga. Bertugas menjaga agar, halfhak masyarakat terlindungi, mempengaruhi kebijakan publik, sebagai sarana *checks and balances* bagi pemerintah, mengawasi pemerintah, mengembangkan SOM, sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat (MTI, www.transparansi.or.id).



#### D. Nilai-Nilai Demokrasi .....

◆) Berdasarkan pendapat Dahl, ada sepuluh hal demokrasi lebih unggul dari sistem apapun yang ada di dunia yaitu sebagai berikut. (1) Demokrasi menolong mencegah tumbahnya pemerintahan oleh otoriter yang kejam dan licik; (2) Demokrasi menjamin bagi warga negaranya sejumlah hak asasi yang tidak diberikan dan tidak dapat diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis; (3) Demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas bagi warga negaranya daripada alternatif lain yang memungkinkan; (4) Demokrasi membantu orang-orang untuk melindungi kepentingan pokok mereka; (5) Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat membesikan kesempatan sebesar-besarnya bagi orang-orang untuk menggunakan kebebasan menentukan nasibnya sendiri, yaitu untuk hidup dibawah hukum yang mereka pilih sendiri; (6) Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral; (7) Demokrasi membantu perkembangan manusia lebih total daripada alternatif lain yang memungkinkan; (8) Hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat membantu perkembangan kadar persamaan politik yang relatif lebih tinggi; (9) Negara-negara demokrasi perwakilan modern tidak berperang satu sama lain; (10) Negara-negara dengan pemerintahan yang demokratis cenderung lebih makmur daripada negara-negara dengan pemerintahan yang tidak demokratis (Dahl, A. Robert, 2001).

u) Pendapat lain dari Henry B. Mayo dalam *Introduction to Democratic Theory* (1960, Budihardjo, 1983) memberikan penjelasan tentang nilai-nilai unggul yang tersimpan dalam sistem demokrasi. diantaranya adalah: (1) menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*); (2) menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat (*peaceful change in a changing society*); (3) menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*); (4) mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*deversity*); (5) menjamin tegaknya keadilan.



## E. Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia

Sejarah peristilahan demokrasi dapat ditelusuri jauh ke belakang. Konsep ini ditumbuhkan pertama kali dalam praktik negara kota Yunani dan Athena (450 SM dan 350 SM). Dalam tahun 431 SM, Pericles, seorang negarawan ternama Athena, mendefinisikan demokrasi dengan mengemukakan beberapa kriteria: (1) pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung; (2) kesamaan di depan hukum; (3) pluralisme, yaitu penghargaan atas semua bakat, minat, keinginan dan pandangan; dan (4) penghargaan terhadap suatu pemisahan dan wilayah pribadi untuk memenuhi dan mengekspresikan kepribadian individual (Roy C Macridis, *Contemporary Political Ideologies: Movements and Regimes* (Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1983, hal. 19-20). Dalam zaman yang sama kita pun dapat berkenalan dengan pemikiran politik Plato, Aristoteles, Polybius dan Cicero, untuk menyebut sebagian diantara jajaran pemikir masa itu, yang juga meletakkan dasar-dasar bagi pengertian demokrasi.

Dalam perkembangannya kemudian, pertumbuhan istilah demokrasi mengalami masa subur dan pergeseran ke arah pemoderenan pada masa kebangunan kembali dari *renaissance*. Dalam masa ini muncul pemikiran-pemikiran besar tentang hubungan antara

penguasa atau negara di satu pihak dengan rakyat di pihak lain, yaitu pemikiran baru dan mengejutkan tentang kekuasaan dari Niccolo Machiavelli (1469-1527), serta pemikiran tentang kontrak sosial dan pembagian kekuasaan dari Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704). Pemikiran-pemikiran dari sejumlah namabesar tersebut telah memberikan sumbangan yang penting bagi upaya pendefinisian kembali atau aktualisasi istilah demokrasi.

Satu hal yang kita baca dari berbagai studi penelusuran istilah demokrasi adalah bahwa ia tumbuh sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kompleksitas maka semakin rumit dan tidak sederhana pula demokrasi didefinisikan. Salah satu hasil akomodasi pendefinisian demokrasi terhadap tingkat perkembangan masyarakat adalah semakin tergesernya kriteria



partisipasi langsung "rakyat dalam formulasi kebijakan, yang menjadi kriteria pertama Pericles, oleh model perwakilan. Selain itu penempatan posisi dan peran penguasa atau negara juga senantiasa mengalami pendefinisian ulang, bergeser dari posisi dan peran "penjaga malam" atau "pemadam kebakaran" ke arah posisi dan peran yang lebih besar dan menentukan.

Dalam kerangka perkembangan ini, kita dapat menelusuri berbagai pendefinisian demokrasi sebagai sebuah ide politik modern melalui paparan berikut ini.

Robert A. Dahl dalam studinya yang terkenal mengajukan lima kriteria bagi demokrasi sebagai sebuah idea politik (Robert A. Dahl, "Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol, Terjemahan Sahat Simamora, Jkt Rajawali Press, 1985, hal. 10-11), yaitu : (1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; (2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif; (3) pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis; (4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuasaan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat; dan (5) pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum. Dalam definisinya ini Dahl tampaknya mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan dan dijaminnya persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur-unsur pokok demokrasi,

Pendefinisian demokrasi yang sejalan dengan Dahl datang dari April Carter, William Ebenstein dan Edwin Fogelman. Carter mendefinisikan demokrasi secara ringkas, padat dan tepat sebagai "membatasi kekuasaan" (April Carter, otoritas dan Demokrasi, Terj. Sabat Simamora, Jkt: Rajawali Press, 1985, hal 25). Sementara Ebenstein



dan Fogelman ..lebih melihat demokrasi sebagai penghargaan atas sejumlah kebebasan, yang kemudian dirinci oleh mereka ke dalam kriteria-kriteria konseptual berikut: (1) empirisme rasional; (2) penentingan individu; (3) teori instrumental tentang negara; (4) prinsip kesukarelaan; (5) hukum di balik hukum; (6) penekanan pada soar cara; (7) musyawarah dan mufakat dalam hubungan antarmanusia; dan (8) persamaan asasi semua manusia. Kesemua kriteria tersebut diletakkan oleh Ebenstein dan Fogelman dalam klonteks penghargaan kebebasan setiap orang dalam mengekspresikan diri dan kepentingannya ( William Ebenstein dan Edwin Fogelman, Isme-Isme dewasa Ini, terj. Alex Jemadu, Jkt Airlangga, 1987, hal. 185-198).

Lyman Tower Sargent memberikan definisi terhadap demokrasi yang berada dalam nuansa yang sama. Menurut Sargent dermokrasi mensyaratkan adanya keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan, adanya persamaan hak di antara warga negara, adanya kebebasan dan kemerdekaan yang diberikan pada atau dipertahankan dan dimiliki oleh warga negara, adanya sistem perwakilan yang efektif, dan akhirnya adanya sistem pemilihan yang menjamin dihormatinya prinsip ketentuan mayoritas (Lyman Tower Sargent, Ideologi-Ideologi Politik Kontemporer: Sebuah Analisis Komparatif, Terj. AR Henry Sitanggang, )kt: Airlangga 1987, hal. 29-50).

Kriteria demokrasi yang lebih menyeluruh diajukan oleh Gwendolen M. Carter, John H. Herz dan Henry B. Mayo, Carter dan Herz mengkonseptualisasikan dermokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan oleh dijalankannya prinsip-prinsip berikut., (1) Pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan ♦g individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian ptmptnan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif. (2) Adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan, (3) Persamaan di dalam hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk pada *rule of law* tanpa membedakan kedudukan politik, (4) Adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif. (5) Dlberinya kebebasan berpartisipasi dan beroposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat



dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa. (6) Adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapapun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu. (7) Dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasi dan diskusi daripada kekerasan dan represi (Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, "Peranan Pemerintah dalam Masyarakat Masa Kini", dalam Miriam Budihardjo, Masalah Kenegaraan, Jkt, Gramedia, 1982, hal 86-87).

Sementara itu, Henry B. Mayo menyebutkan nilai-nilai berikut ini sebagai nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk mendefinisikan demokrasi. (1) Menyelesaikan pertikaian-pertikaian secara damai dan suka rela. (2) Menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berubah. (3) Pergantian penguasa dengan teratur. (4) Penggunaan paksaan sesedikit mungkin. (5) Pengakuan dan penghormatan terhadap nilai keanekaragaman. (6) Menegakkan keadilan. (7) Memajukan ilmu pengetahuan. (8) Pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan (Henry B. Mayo, Nilai-nilai demokrasi, dalam Miriam Budihardjo, Ibid. hal. 165).

Definisi lain yang tampaknya lebih dialamatkan untuk kasus Amerika Serikat, diajukan oleh Austin Ranney. Ranney mendeskripsikan kriteria-kriteria demokrasi ke dalam hal-hal berikut: kedaulatan umum, yaitu pemberian kekuasaan tertinggi kepada rakyat dalam pembuatan keputusan politik; persamaan politik, konsultasi umum atau publik; dan kekuasaan mayoritas (Austin R. Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*, Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall International Inc, 1990, hal. 112-118).

Definisi yang sekalipun umum namun lebih bersifat komparatif diberikan oleh Arend Lijphart. Dengan membandingkan praktik demokrasi di dunia pertama dengan dunia ketiga, Lijphart mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai perpaduan antara pengakuan dan penghargaan terhadap keanekaragaman dengan terpeliharanya stabilitas politik dan pemerintahan (Arend Lijphart,

*Democracy in Plural Societies: A comparative Exploration*, New Haven and London: Yale University Press, 1980, hal. xvi-xxv).

Masih dalam kerangka pendefinisian yang bersifat umum dan menyeluruh, Amien Rais memaparkan adanya sepuluh kriteria demokrasi, yaitu: (1) partisipasi dalam pembuatan keputusan; (2) persamaan di depan hukum; (3) distribusi pendapatan secara adil; (4) kesempatan pendidikan yang sama; (5) empat macam kebebasan, yaitu kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan persuratkabaran, kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama; (6) ketersediaan dan keterbukaan informasi; (7) mengindahkan *fütsoen* (tatakrama) politik; (8) kebebasan individu; (9) semangat kerjasama; dan (10) hak untuk protes (Amien Rais, *Demokrasi dan proses Politik*, Seri Prisma, Jakarta LP3ES, 1986, hal. xvi-xxv).

Definisi lain dengan memfokuskan perhatian pada satu atau sejumlah kecil kriteria khusus diajukan oleh Alfian, Sundhaussen dan Neher. Alfian mendefinisikan demokrasi sebagai sebuah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus (Alfian, *Pemikiran dan Perubahan politik Indonesia*, Jkt, Gramedia, 1986, hal 236-237). Demokrasi, dengan demikian, memberikan peluang bagi perbedaan pendapat, persaingan dan pertentangan di antara individu, kelompok, atau di antara keduanya, di antara individu dengan pemerintah, dan di antara lembaga-lembaga pemerintah sendiri. Namun, demokrasi mensyaratkan bahwa segenap konflik itu berada dalam tingkatan yang tidak menghancurkan sistem politik. Sistem politik disebut demokratis jika ia berkemampuan membangun mekanisme dan prosedur yang mengatur dan menyalurkan konflik menjadi konsensus.

Sementara itu Ulf Sundhaussen mensyaratkan demokrasi sebagai suatu sistem politik yang menjalankan tiga kriteria: (1) dijaminnya hak semua warga negara untuk memilih dan dipilih dalam pemilu yang diadakan secara berkala dan bebas yang secara efektif menawarkan peluang kepada penduduk untuk mengganti elit yang memerintah dengan yang lainnya; (2) semua warga negara menikmati kebebasan berbicara, berorganisasi dan memperoleh informasi, dan

beragama; serta (3) dijaminnya hak yang sama di depan hukum (Ulf Sundhaussen, "Demokrasi dan Kelas Menengah: Refleksi Mengenai Pembangunan Politik", Prisma, No. 2 Tahun XXI, 1992, hal 64).

Clark D. Neher melihat demokrasi dari sudut jaminan terhadap pluralisme. Bagi Neher, demokrasi adalah suatu sistem politik yang di dalamnya terdapat jaminan bagi setiap elemen pluralitas untuk mengekspresikan kepentingannya dengan disertai tetap terjaganya kestabilan dan kelangsungan sistem politik tersebut (Clark D. Neher, "Democratization in Southeast Asia" Makalah Illinois : *Department of Political Science*, Northern Illinois University, November 1992).

Dengan menelusuri berbagai definisi dan kriteria mengenai demokrasi di depan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. Demokrasi adalah sebuah paradoks. Di satu sisi ia mensyaratkan adanya jaminan kebebasan serta peluang berkompetisi dan berkonflik namun di sisi lain ia mensyaratkan adanya keteraturan, kestabilan, dan konsensus. Demokrasi seyogyanya diperlakukan semata sebagai sebuah cara atau proses, dan bukan sebuah tujuan, apalagi disakralkan.

Dilihat dari sudut praktik politik demokrasi dalam wujud *empiric*, dapat diidentifikasi ada beberapa tahapan transformasi (dalam istilah Dahl) atau gelombang (dalam istilah Huntington). Robert A Dahl membagi perjalanan sejarah praktik demokrasi ke dalam tiga tahap transformasi. Transformasi demokrasi pertama adalah demokrasi yang kecil ruang lingkungannya, berbentuk demokrasi langsung. Tahap transformasi ini terjadi dalam praktik politik Yunani dan Athena. Transformasi demokrasi kedua diwujudkan dengan diperkenalkannya praktik republikanisme, perwakilan dan logika persamaan. Setelah itu, transformasi demokrasi ketiga dialami oleh kehidupan politik modern saat ini. Tahapan ketiga ini dicirikan oleh belum adanya kepastian apakah kita akan kembali ke masyarakat kecil semacam Yunani Kuno dan Athena adalah tidak mungkin. Tahapan-tahapan ini, bagaimanapun membawa Dahl pada penegasan bahwa yang akan dicapai di masa depan adalah sebetuk demokrasi yang lebih maju. Yaitu demokrasi yang memusatkan diri pada pencarian sumber-sumber ketidaksetaraan daripada berusaha melaksanakan persamaan dalam masyarakat. Untuk

itu jalan yang ditempuh demokrasi maju adalah penyebarluasan sumberdaya ekonomi, posisi, dan kesempatan melalui penyebarluasan pengetahuan, informasi dan keterampilan.

Samuel Huntington memaparkan sejarah praktik demokrasi dengan cara yang agak berbeda. Huntington membagi sejarah pelaksanaan demokrasi di dunia ke dalam tiga gelombang (Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*. Norman and London University of Oklahoma Press, 1991 hal. 13-26).

Gelombang pertama berakar pada Revolusi Amerika dan Perancis dan ditandai oleh tumbuhnya institusi-institusi nasional yang demokratis sebagai sebuah fenomena abad ke-19. Gelombang kedua dimulai pada Perang Dunia II, yang ditandai dengan perimbangan baru dalam konstelasi anatarbangsa, akibat perang serta bermunculannya negara-negara pascakolonial. Sementara gelombang ketiga dimulai tahun 1974 ditandai oleh berakhirnya kediktatoran Portugal dan terus berlanjut dengan gelombang besar demokratisasi di seluruh bagian dunia secara spektakuler hingga tahun 1990. Di antara satu gelombang dengan gelombang lain, menurut Huntington, terjadi "fase pembalikan", Gelombang pembalikan pertama terjadi tahun 1920-an dan 1940-an dengan kembalinya bentuk-bentuk tradisional kekuasaan otoriter atau tumbuhnya bentuk-bentuk totaliterisme. Gelombang pembalikan kedua terjadi pada tahun 1950-an tatkala terjadi pertumbuhan otoritarianisme, terutama dalam kasus Amerika Latin. Untuk mendukung teori tiga gelombang ini, Huntington kemudian mencatat perimbangan antara negara-negara demokratis dengan negara-negara nondemokratis, sebagaimana tampak pada tabel berikut:

Empat kriteria pokok praktik politik demokrasi adalah sebagai berikut. Pertama, partisipasi politik yang luas dan otonom, Praktik politik demokrasi pertama-tama mensyaratkan adanya partisipasi politik yang otonom dari seluruh elemen masyarakat, perseorangan ataupun kelompok. Pembatasan partisipasi adalah sebuah praktik antidemokrasi. Praktik politik demokrasi juga mensyaratkan adanya partisipasi politik yang luas, dalam arti tidak ada pembatasan dan

e? usivitas dalam penentuan sumber-sumber rekrutmen politik dan tidak ada pula eksklusivitas dalam formulasi kebijakan-kebijakan politik.

Kedua, sirkulasi kepemimpinan politik secara efektif dan kompetitif. Praktik demokrasi mensyaratkan adanya jaminan mekanisme sirkulasi kepemimpinan politik yang diadakan secara berkala, selektif, kompetitif dan melibatkan keseluruhan elemen masyarakat dalam prosesnya. Baik keberkalaan, selektivitas maupun sifat kompetitif dari sirkulasi kepemimpinan politik merupakan kriteria-kriteria operasional yang amat penting. Namun, kriteria-kriteria tersebut hanya akan memenuhi persyaratan demokrasi apabila melibatkan semua warga negara dalam keseluruhan prosesnya.

Ketiga, kontrol terhadap kekuasaan yang efektif. Persyaratan praktik demokrasi lain yang tidak kalah pentingnya adalah adanya kontrol yang efektif terhadap kekuasaan. Sentralisasi kekuasaan dan akumulasi kekuasaan yang senjang adalah kondisi anti demokrasi.

## BAB IV

# DINAMIKA DEMOKRASI DI INDONESIA

### A. Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Harold Crouch, seorang yang menaruh perhatian sangat besar terhadap politik Indonesia, pernah sedikit pesimis mengenai prospek demokrasi di Indonesia. Demokrasi merupakan topik yang semakin menarik untuk dijadikan bahan diskusi, baik oleh kalangan akademisi maupun politisi. Khusus mengenai demokrasi di Indonesia, topik itu menjadi sangat menarik perhatian masyarakat 16 tahun terakhir ini, sejak era reformasi di Indonesia terjadi. Hal ini karena orang menaruh perhatian yang sangat besar akan terjadinya masa transisi menuju kehidupan politik yang lebih baik di Indonesia.

Arus demokratisasi telah melanda semenanjung sebelah timur Asia, termasuk di dalamnya Korea Selatan dan Taiwan. Di Asia Tenggara, Filipina merupakan contoh konkrit terjadinya transisi menuju demokrasi. Sementara Malaysia sudah lama mempraktikkan demokrasi konstitusional. Thailand juga sudah memperlihatkan perubahan yang sangat substantif dalam kehidupan politiknya yang demokratik.

Perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surutnya. Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi, sejarah Indonesia dapat dibagi dalam empat masa, yaitu: (1) Masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi konstitusional, yang menonjolkan peran parlemen, serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan Demokrasi Parlemitter, (2) Masa Republik Indonesia II, yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional, yang secara formal merupakan landasannya dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat. (3) Masa Republik Indonesia III, yaitu masa Demokrasi Pancasila, yang merupakan Demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensiil (lembaga kepresidenan sangat dominan, parlemen



dibuat tidak berdaya) kekuasaan presiden menjadi tidak terkontrol, (4) Masa Republik Indonesia IV, yaitu masa Demokrasi Pancasila setelah reformasi (lembaga kepresidenan dikurangi wewenangnya, DPR menjadi lebih diberdayakan) semua itu dilakukan dengan melakukan amandemen terhadap UUD 1945. Amandemen dilakukan oleh MPR sebanyak empat kali dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.

..Kebanyakan pakar menyatakan matinya demokrasi di Indonesia dimulai sejak diumumkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno sampai dengan runtuhnya Presiden Soeharto, 21 Mei 1998. Dengan kata lain Demokrasi terpinjir pada masa Soekarno dan Demokrasi Pancasila pada Soeharto sesungguhnya tidak ada demokrasi. Demokrasi baru mulai hidup kembali sejak era reformasi setelah lengsernya Soeharto pada tahun 1998, akibat reformasi yang diprakarsai oleh mahasiswa, sehingga sejak itulah, bangsa Indonesia mulai belajar demokrasi kembali setelah tenggelam lebih kurang 40 tahun.

Sistem Kenegaraan Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut demokrasi, kedaulatan berada di tangan rakyat, berdasar UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen, kekuasaan negara dijalankan oleh lembaga sebagai berikut. (1) Kekuasaan tertinggi diberikan oleh rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang berfungsi sebagai lembaga konstitutif. (2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pembuat Undang-Undang, sebagai lembaga legislatif. (3) Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan disebut lembaga eksekutif. (4) Dewan Pertimbangan Agung (DPA) sebagai pemberi saran kepada penyelenggara pemerintahan disebut lembaga konsultatif. (5) Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga peradilan dan penguji aturan dibawah undang-undang disebut lembaga yudikatif. (6) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga yang mengaudit keuangan negara, disebut lembaga auditatif.

Setelah dilakukan amandemen UUD 1945 baik kesatu, kedua, ketiga serta keempat terjadi pergeseran sebagai berikut. (1) MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi pemegang kedaulatan rakyat. (2) Komposisi MPR terdiri dari seluruh anggota DPR ditambah DPD (Dewan



Perwakilan Daerah) yang seluruhnya dipilih oleh rakyat. (3) Terbentuknya Mahkamah Konstitusi yang berhak menguji undang-undang terhadap UUD. (4) Terbentuknya Komisi Yudisial yang mengusulkan pengangkatan hakim agung. (5) Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. (6) Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan DPR. (7) Hak prerogatif presiden banyak yang dipangkas. (8) Kekuasaan legislatif semakin dominan. (9) Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dilikuidasi. (10) Pelaksanaan demokrasi di Indonesia Antara Tahun 1945-1950

Sebulan setelah Indonesia diproklamasikan, sistem pemerintahan parlementer berlaku di Indonesia, padahal UUD 1945 tidak menghendaki demikian. Hal ini ditunjang dengan adanya pengumuman pemerintah yang memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik, yang mendapat sambutan antusias dari rakyat. Secara politis lembaga legislatif sebagai pembawa aspirasi rakyat adalah Komite Nasional Indonesia Pusat,

Dilihat dari segi historis, maka kehidupan partai-partai politik ini sebenarnya bermula dari penjajahan Belanda dan Jepang. Namun pada awal Indonesia mengenyam kemerdekaan, tampaknya konsentrasi seluruh masyarakat dihadapkan sepenuhnya terhadap aksi-aksi mutter dan politik Belanda untuk menguasai kembali Indonesia sehingga segenap potensi rakyat dikerahkan untuk mensukseskan revolusi bersenjata ini.

...).

- Sistem parlementer ini merupakan produk dari Maklumat Wa-  
Presiden No. X, 16 Oktober 1945. Pengumuman Badan Pekerja, 11  
November 1945 dan Maklumat Pemerintah 14 November 1945  
menyatakan bahwa tanggung jawab politik terletak ditangan menteri.  
Hal ini dipertahankan praktis sampai dikeluarnya Dekret Presiden 5 Juli  
1959 yang mencabut UUDS 1950 dan menetapkan kembali UUD 1945  
sebagai UUD negara.

Disaat bangsa Indonesia sedang menghadapi aksi-aksi ir-tanda,  
PKI melancarkan penikaman dan belakng kepada pemerintah yang  
sah. Akibatnya beribu-ribu orang yang tidak berdosa menjadi korban  
keganasan politik dan ambisi golongan yang tidak bertanggung jawab.

Untunglah=hal itu dapat segera dikendalikan, dengan kesigapan pemimpin ABRI.

## B. Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia Masa Demokrasi Liberal (1950-1959)

Sejak tanggal 17 Agustus 1950, dengan kembalinya RI ke dalam bentuk negara kesatuan, maka berlakulah UUD Sementara 1950 sebagai pengganti UUD RIS 1949. Negara menganut sistem pemerintahan parlementer, dimana para menteri bertanggung jawab kepada badan legislatif (parlemen). Pada masa ini, terdapat kebebasan yang diberikan kepada rakyat tanpa pembatasan dan persyaratan yang tegas dan nyata untuk melakukan kegiatan politik, sehingga berakibat semakin banyaknya bermunculan partai-partai politik.

Persaingan secara terbuka antar partai sangat kentara dalam panggung politik nasional, masing-masing berusaha untuk mencapai cita-cita politiknya sehingga dalam Pemilu yang pertama sejak Indonesia diproklamkan sangat banyak partai yang menjadi kontestan pemilu. Sistem banyak partai ini berakibat kabinet baru yang akan berjalan, akan mantap bila di dalamnya terdapat koalisi (Ukasah Martadisastra, 1987:144).

Adanya koalisi antara berbagai partai yang besar ini dikarenakan tidak ada satupun partai yang menang secara mayoritas mutlak sehingga efek negatifnya dalam kabinet adalah jatuh bangunnya kabinet dalam tempo waktu sesingkatnya, karena partai yang berkuasa kehilangan dukungan di parlemen, sehingga bubarlah kabinet. Akibat selanjutnya program kerja kabinet yang bersangkutan tidak dilaksanakan. Keberadaan partai politik dalam negara demokrasi memang merupakan keharusan untuk mewujudkan hak rakyat dalam menentukan rrasibnya sendiri, Tetapi dengan partai yang begitu banyak tanpa adanya mayoritas mutlak dalam parlemen, sering berakibat instabilitas dalam jalannya pemerintahan.

Melihat kenyataan itu pengaruh terhadap sistem pemerintahan yang sangat buruk, bahkan menimbulkan perpecahan. Padahal UUDS itu sendiri memberikan landasan yang cukup bagi terselenggaranya

pemerintahan yang baik, dimana didalamnya memuat pokok-pokok bagi pelaksanaan demokrasi politik, demokrasi ekonomi dan sosial serta hak-hak asasi manusia. Dalam kenyataannya Pancasila hanyalah merupakan pemanis pidato saja. Yang menonjol adalah individualisme dengan latar belakang kepentingan golongan atau partai.

Demokrasi politik dipakai alasan untuk tumbuhnya oposisi yang destruktif. Demokrasi ekonomi tidak lagi untuk membebaskan kemiskinan, tetapi malah mengaburkan tujuan semula dengan tumbuh suburnya persaingan bebas. Demokrasi sosial bukannya menciptakan tata masyarakat yang bersih dari unsur-unsur feodalisme, malah semakin menutup kemungkinan rakyat banyak untuk menikmati kemerdekaan. Inilah yang menyebabkan macetnya tugas-tugas pemerintahan.

Secara politis kondisi demikian sungguh merupakan hal yang merugikan. Salah satu buktinya adalah ketidak mampuan dari Konstituante untuk menetapkan UUD yang baru sebagai pengganti UUDS 1950. Yang menonjol adalah persaingan antar partai politik dari golongannya. Sehingga kepentingan nasional yang lebih besar terabaikan.

Dilihat dari kepentingan nasional tentu hal ini tidak dapat dibiarkan sehingga Presiden Soekarno selaku Kepala Negara pada waktu itu mengeluarkan dekret yang menyatakan bahwa Konstituante dibubarkan, serta kembalinya ke UUD 1945, dan kemudian menghendaki terbentuknya MPRS dan DPRS. Dekret ini dikeluarkan pada tanggal 5 Juli 1959. Sejak itu pula ditulainya babak baru pelaksanaan demokrasi.

### C. Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia Masa Demokrasi Terpimpin (Orde Lama)

Istilah demokrasi terpimpin telah dikemukakan oleh Presiden Soekarno sewaktu membuka Konstituante pada tanggal 10 November 1956. Hal ini menunjukkan tata kehidupan politik baru yang mengubah segi-segi negatif demokrasi liberal. Sistem demokrasi liberal tidak cocok diterapkan di Indonesia. Kesempatan yang sama pada semua orang

harus disertai pula dengan kemampuan yang kuat. Apabila tidak, warganegara yang lemah akan tertindas oleh yang kuat.

Kemudian Presiden Soekarno mengemukakan pokok-pokok demokrasi terpimpin, antara lain bahwa: (1) demokrasi terpimpin bukan dictator; (2) demokrasi terpimpin sesuai dengan kepribadian dan dasar hidup bangsa Indonesia; (3) dalam hal kenegaraan dan kemasyarakatan meliputi bidang politik dan kemasyarakatan; (4) inti pimpinan adalah permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan bukan oleh perdebatan dan penyiasatan yang diakhiri dengan pengaduan kekuatan dan perhitungan suara pro dan kontra; (5) oposisi yang melahirkan pendapat yang sehat dan membangun, diharuskan dalam demokrasi terpimpin; (6) demokrasi terpimpin adalah alat, bukan tujuan; (7) tujuan melaksanakan demokrasi terpimpin adalah mencapai masyarakat adil dan makmur, material dan spiritual; (8) sebagai alat maka demokrasi terpimpin mengenal juga kebebasan berserikat dan berkumpul dan berbicara dalam batas-batas tertentu yaitu batas keselamatan negara, batas kepentingan rakyat banyak, batas kesusilaan dan batas pertanggungjawaban kepada Tuhan dan seterusnya (Ukasah Martadisastra, 1987:147).

Atas dasar pernyataan tersebut jelaslah bahwa struktur demokrasi terpimpin bertujuan untuk menstabilkan kondisi negara baik kestabilan politik, ekonomi maupun bidang-bidang lainnya. Walaupun demikian maksud Presiden tersebut tidak mendapatkan tanggapan dari konstituante. Sementara itu konstituante tidak dapat menjalankan fungsinya sebagaimana mestinya. Konstituante terlibat dalam perdebatan yang berkepanjangan dimana disatu pihak terdapat partai yang menghendaki sosial ekonomi. Hal ini mengakibatkan golongan terbesar tidak mau lagi menghadiri sidang-sidang konstitusional. Sehingga kegiatannya kemudian mengalami kevakuman.

Di berbagai wilayah timbul pemberontakan-pemberontakan seperti DI/TII, PRRI, Permesta dan sebagainya yang melancarkan perlawanan bersenjata kepada pemerintah pusat. Kondisi ini sangat membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa, sehingga pemerintah perlu menghadapi situasi politik dan keamanan ini melalui jalan

tercepat yaitu dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dengan demikian lahirilah periode demokrasi terpimpin di Indonesia. Dalam kenyataannya kebebasan mengeluarkan pendapat, berserikat dan berpikir dibatasi dalam tingkat-tingkat tertentu. Beberapa ketentuan dan peraturan tentang penyederhanaan partai, pengakuan dan pengawasan serta pembubaran partai menunjukkan bahwa Presiden mempunyai peranan dan kekuasaan terhadap kehidupan suatu partai. Hal ini berarti Presiden mempunyai kekuasaan mutlak dan dijadikannya alat untuk melenyapkan kekuatan-kekuatan yang menghalanginya. Sehingga jelas sekali bahwa nasib partai politik ditentukan Presiden. Gambaran kehidupan politik masa itu sebagai berikut: (1) ditetapkannya 10 partai politik yang masih diakui yaitu PNI, NU, PKI, Partindo PSII Arudji, dan Partai Katolik, Murba, IPKI, Perti dan parkindo; (2) tanggal 17 Agustus 1960 Presiden membubarkan dua partai yaitu Masyumi dan PSI, dan apabila pernyataan ini tidak juga diacuhkan maka pembubaran partai akan lebih luas lagi; (3) tanggal 30 Desember 1959 terbentuk Front Nasional yang kemudian akhirnya membentuk kekuasaan yang sangat besar dan bahkan secara riil bertindak sebagai parpol; (4) dengan tidak adanya pemilu, maka kebebasan mengeluarkan pendapat pada hakekatnya sudah tidak ada lagi.

#### D. Pelaksanaan Demokrasi Pancasila pada Era Orde Baru

Orde Baru dibawah pimpinan Soeharto pada awalnya dimaksudkan untuk mengembalikan keadaan Indonesia yang kacau balau setelah pemberontakan PKI September 1965.. Orde Baru lahir dengan tekad untuk melakukan koreksi atas berbagai penyimpangan dan kebobrokan Demokrasi Terpimpin pada masa Orde Lama.

Pada awalnya Orde Baru berupaya untuk memperbaiki nasib bangsa dalam berbagai bidang. Dalam bidang politik dibuatlah UU No. 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum, UU No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Atas dasar 6U tersebut Orde Baru mengadakan perriiiihan. umum pertama, Pada awalnya rakyat memang merasakan peetngkatan kondisi diberbagai bidang kehidupan, melalui serangkaian program yang dituangkan dalam

GlttfN dan Repelita. Setelah mengalami penderitaan sejak penjajahan, awa: kemerdekaan hingga berakhirnya Orde Lama. Namun demikian lama-kelamaan program-program pemerintah Orde Baru bukannya diperuntukkan bagi kepentingan penguasa. Ambisi penguasa Orde Baru mulai merambah keseluruhan sendi-sendi kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Kekuasaan Orde Baru menjadi otoriter, namun seolah-olah dilaksanakan secara demokratis. Penafsiran pasal-pasal UUD 1945, tidak dilaksanakan sesuai dengan isi yang tertuang dalam UUD tersebut, melainkan dimanipulasi demi kepentingan sang penguasa. Bahkan Pancasila-pun diperalat demi legitimasi kekuasaan. Hal itu terbukti dengan adanya Ketetapan MPR No. II/MPR/1978, tentang P4 yang dalam kenyataannya sebagai media untuk propaganda kekuasaan Orde Baru (Andriani Purwastuti, 2002:45).

Realisasi UUD 1945 praktis lebih banyak memberikan porsi pada presiden, walaupun sesungguhnya UUD 1945 memang memberi wewenang yang amat besar pada lembaga kepresidenan, akan tetapi presiden hanyalah mandataris MPR serta dalam menjalankan pemerintahan diawasi oleh DPR. Dalam kenyataan di lapangan posisi legislatif berada dibawah presiden. Seperti tampak dalam UU Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, UU Tentang Partai Politik dan Golongan Karya, serta UU Tentang Pemilihan Umum, posisi presiden terlihat sangat dominan. Dengan paket UU politik tersebut praktis secara politis kekuasaan legislatif berada dibawah presiden. Selanjutnya hak asasi rakyat juga sangat dibatasi serta dikekang demi kekuasaan, sehingga amanat pasal 28 UUD 1945 jauh dari kenyataan. Akibat kekuasaan yang nyaris tanpa kontrol tersebut akhirnya penguasa Orde Baru cenderung melakukan penyimpangan hampir di semua sendi kehidupan bernegara. korupsi kolusi dan nepotisme (KKN) merajalela dan membudaya, pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati segelintir orang yang dekat dengan penguasa, kesenjangan semakin melebar, utang luar negeri menjadi menggunung, akhirnya badai krisis ekonomi menjalar menjadi krisis multi dimensi. Rakyat yang dipelopori mahasiswa menuntut dilakukannya reformasi di segala bidang.



Akhirnya runtuhlah Orde Baru bersamaan mundurnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998.

Pelaksanaan demokrasi Pancasila masih belum sesuai dengan jiwa- dan semangat, ciri-ciri umumnya. Hal itu terjadi karena presiden begitu dominan baik dalam supra struktur maupun dalam infra stuktur politik. Akibatnya banyak terjadi manipulasi politik dan KKN yang telah membudaya, sehingga negara Indonesia terjerumus dalam berbagai krisis yang berkepanjangan.

#### E. Pelaksanaan Demokrasi pada Era Reformasi

Penyelenggaraan negara yang menyimpang dari ideologi Pancasila dan mekanisme UUD 1945 telah mengakibatkan ketidak seimbangan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara. Penyelenggaraan negara semakin jauh dari cita-cita demokrasi dan kemerdekaan. Semua itu ditandai dengan berlangsungnya sistem kekuasaan yang bercorak absolut karena wewenang dan kekuasaan presiden berlebihan yang melahirkan budaya korupsi, kolusi dan nepotisme sehingga terjadi krisis multi dimensional pada hampir seluruh aspek kehidupan.

Awai keberhasilan gerakan reformasi ditandai dengan mundurnya Presiden Soeharto dari kursi kepresidenan dan digantikan oleh wakil presiden Prof. Dr. BJ. Habibie pada tanggal 21 Mei 1998. Pemerintahan Habibie inilah yang merupakan pemerintahan transisi yang akan membawa Indonesia untuk melakukan reformasi secara menyeluruh serta menata sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis dengan mengadakan perubahan UUD 1945 agar lebih sesuai dengan tuntutan jaman.

Pelaksanaan demokrasi pada masa Orde Baru terjadi selain karena moral penguasanya, juga memang terdapat berbagai kelemahan yang terkandung dalam pasal-pasal UUD 1945. Oleh karena itu selain melakukan reformasi dalam bidang politik untuk tegaknya demokrasi melalui perubahan perundang-undangan, juga diperlukan amandemen UUD 1945. Sejumlah UU politik telah diperbarui pada tahun 1999 dan dilanjutkan pada tahun-tahun berikutnya untuk mengawal jalannya

refoqyasi yakni; (1) UU No. 2-Tahun 1999 tentang Partai Politik, yang kemudian diubah lagi menjadi UU No. 31 Tahun 2002. (2) UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, yang k♦udlan juga diperbarui dengan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Selanjutnya juga hadir UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. (3) UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susuna♦ dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, selanjutnya diganti dengan UU No.22 Tahun 2003 tentang susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. (4) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, dan telah diperbarui dengan UU No. 32 tahun 2004 yang didalamnya mengatur tentang pemilihan kepala daerah sec♦♦♦ langsung. Pelaksanaan-Demokrasi Pancasila pada era reformasi ini, telah banyak memberikan ruang gerak kepada partai politik maupun lembaga negara (DPR) untuk mengawasi pemerintahan secara kritis, dan dibenarkan untuk berunjuk rasa, beroposisi maupun optimalisasi hak-hak DPR seperti hak bertanya, interpelasi, inisiatif dan amandemen.

#### F. Pelaksanaan Demokrasi dalam Berbagai Bidang Kehidupan

Berdemokrasi seperti dikemukakan pada uraian sebelumnya, terutama diterapkan dalam kehidupan politik. Namun tidak kalah pentingnya adalah penerapan demokrasi dalam kehidupan sosial dan ekonomi. Hal itu disebabkan antara kehidupan politik, sosial dan ekonomi saling berpengaruh satu sama lain. Seseorang yang telah terbiasa bersifat terbuka dalam keluarga dan dengan tetangga, maka kebiasaan keterbukaan itu bisa terbawa ketika ia bersangkutan menjadi pimpinan polink/pemerintah

Oleh karena itu, budaya demokrasi dalam kehidupan sehari-hari bisa ditemukan dalam aktivitas manusia dalam berbagai ruang lingkup kehidupan. Ruang lingkup kehtdupan manusia ternpat kita dapat menemukan budaya demokrasi, misalnya di keluarga, sekolah, masyarakat, dan pemerintahan.



## 1. Demokrasi dalam Keluarga

Demokrasi dalam kehidupan keluarga antara lain tampak adanya sikap dan perilaku sebagai berikut (1) Saling percaya atau tidak saling curiga antara anggota keluarga yang satu dengan yang lain, (2) Melibatkan anggota keluarga dalam pengambilan keputusan bersama/keluarga. (3) Mernatuhi aturan dalam keluarga dan orang tua sebagai pimpinan dalam keluarga, akan tetapi tetap bersikap kritis. (4) Perlakuan yang tidak diskriminatif terhadap anak, baik atas dasar jenis kelamin maupun atas dasar kondisi anak, misalnya cacat fisik, mereka diperlakukan secara adil. (5) Toleransi terhadap perbedaan pendapat, sejauh tidak merusak hubungan yang harmonis dalam keluarga. (6) Menghargai kebebasan masing-masing, akan tetapi tidak sampai merusak hubungan yang harmonis maupun tujuan membangun suatu keluarga.

## 2. Demokrasi dalam Masyarakat

Penerapan budaya demokrasi dalam kehidupan masyarakat antara lain tampak adanya sikap dan perilaku sebagai berikut. (1) Menghargai pluralisme, sehingga menyikapi perbedaan/konflik sebagai sesuatu yang wajar dan mengelolanya sebagai sesuatu yang bermanfaat bagi kehidupan bersama. (2) Menentukan pemimpin dengan cara pemilihan yang melibatkan anggota masyarakat. (3) Ada kepercayaan akan persamaan hak, yang tercermin dengan tidak adanya perlakuan diskriminatif atas dasar kaya-miskin, pangkat-tidak berpangkat, laki-laki dan perempuan. (4) Melibatkan warga dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan bersama (termasuk anak-anak pun sebagai bagian dari masyarakat diikuti-sertakan/didengarkan aspirasinya dalam pengambilan keputusan yang menyangkut nasibnya). (5) Menghargai kreativitas warga untuk mengembangkan potensinya dalam berbagai bidang. (6) Ada kebebasan warga untuk memperoleh informasi yang menyangkut persoalan-persoalan masyarakatan.



### 3. Demokrasi di Sekolah

Penerapan budaya demokrasi di sekolah dapat di beri contoh sebagai berikut. (1) Kepala Sekolah dalam membuat peraturan sekolah melibatkan/mendasarkan aspirasi dari kalangan siswa/OSIS, guru, dan karyawan, serta orang tua siswa, bahkan perwakilan masyarakat di lingkungan sekolah/komite sekolah. (2) Setelah peraturan sekolah diambil keputusan, maka semua pihak harus mematuhi, namun tetap harus kritis. (3) Apabila peraturan sekolah tersebut dinilai tidak aspiratif, maka para siswa atau yang lain bisa memberikan masukan kepada Kepala Sekolah untuk dilakukan perbaikan-perbaikan,

Penerapan budaya demokrasi di dalam proses belajar mengajar di sekolah, dapat dicontohkan sebagai berikut. (1) Guru terbuka untuk menerima kritikan, bahkan protes yang membangun dari siswa, sehingga proses belajar melahirkan partisipasi belajar yang tinggi dari siswa. (2) Siswa mematuhi tata tertib di kelas, namun juga tetap kritis. (3) Saling menghargai perbedaan pendapat. (4) Di kelas ada kebebasan menunjukkan identitas budaya masing-masing, untuk mengembangkan saling memahami bahwa kita hidup dalam kemajemukan (misalnya biarkan siswa dari Suku Batak menampakkan logat bicaranya, jangan mengejek mereka apalagi memaksa menyesuaikan dengan logat Suku Jawa, karena sekolah di Jawa atau sebaliknya. Begitu pula dalam ekspresi identitas yang lain). (5) Tidak ada perlakuan diskriminatif di kelas karena alasan perbedaan jenis kelamin, kaya-miskin, maupun agama. (6) Ada saling percaya/tidak saling curiga di antara guru siswa; siswa dengan siswa, sehingga setiap terjadi perbedaan atau konflik mudah diselesaikan secara konsensus.

### 4. Demokrasi dalam Pemerintahan

Penerapan budaya demokrasi dalam kehidupan pemerintahan dapat di beri contoh sebagai berikut', (1) Unjuk rasa yang dilakukan rakyat /masyarakat ditujukan kepada pemerintah. Misalnya setiap ada keputusan pemerintah untuk menaikkan harga BBM, maka akan disambut dengan unjuk rasa, karena kenaikan itu akan diikuti oleh kenaikan harga barang yang lain yang berakibat semakin memberatkan

beban perekonomian masyarakat (2) Masyarakat mendatangi DPR/DPD untuk mengadukan berbagai masalah kebijakan yang merugikan mereka, seperti masalah PHK (Pemutusan Hubungan Kerja), pengurusan, UMR (Upah Minimum Regional) yang dibawah standar. (3) Memberikan suara dalam pemilihan anggota BPD, kepala desa; ketua RT/RW. (4) Menyatakan pendapat untuk melakukan kontrol kepada pemerintah melalui surat pembaca di surat kabar

### G. Pemilu Sebagai Wujud Pelaksanaan Demokrasi

Penyelenggaraan pemilu di Indonesia sejak pemilu nasional pertama pada tahun 1955 sampai dengan pemilu 2004 telah menandai suatu tahapan penting dalam sejarah demokratisasi di tanah air ini. Ada pasang surut pelibatan warga negara dalam penyelenggaraan pemilu. Pemilu 1955 yang didasarkan pada, UU No.7 Tahun 1953 berjalan demokratis serta relatif aman dan damai. Salah satu kuncinya adalah diwakilinya semua partai di dalam badan penyelenggara pemilu. Walaupun secara formal, UU No. 7/1953 sama sekali tidak menyebutkan secara spesifik keterlibatan warga negara dalam badan penyelenggara dan pengawas pemilu, tetapi warga negara lewat partai politik dapat mengimbangi pemaksaan kehendak oleh pejabat lokal, dengan usaha partai-partai lain yang melaporkannya kepada instansi yang lebih tinggi atau kepada wartawan (Sunarso, 2003:3).

Pemilu selama Rejim Soeharto, yang dikenal dengan istilah Pemerintahan Orde Baru, jauh sekali dari sistem politik yang dianggap demokratis. Selama enam kali (1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997) diselenggarakan pemilu oleh Rejim Soeharto, peluang untuk memberdayakan rakyat terbelenggu oleh perangkat perundang-undangan bidang politik Lima paket UU bidang politik seperti UU Pemilu, UU Partai Politik, UU tentang Susunan dan Kedudukan DPR/DPD dan MPR, UU tentang Referendum serta UU tentang Keormasan, semua disusun untuk mengendalikan hak-hak politik

rakyat. Secara eksplisit Penjelasan UU No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilu menyebutkan bahwa, sampai dengan tiga kali perubahan UU No. 15 Tahun 1969 "....pada hakekatnya tidak mengubah dasar pikiran, tujuan,



asas, dan sistem pemilihan umum dalam UU tersebut, tetapi bertujuan untuk menyempurnakannya sesuai dengan perkembangan keadaan" (Padmosugondo, 1988:27-28). Menurut Indria Samego, keberhasilan Pemerintah Orde Baru sebagian besar disebabkan oleh begitu efektifnya ketentuan perundangan tersebut, sehingga baik kebebasan sipil dan politik rakyat secara individual maupun partai politik tidak memiliki kernerdekaan untuk mengembangkan fungsinya. Pemilu selama periode 1971 hingga 1997 telah menjadi sarana pelanggengan kekuasaan dan legitimasi Pemerintah Orde Baru (Indria Samego: 1998:5).

Pemilu 1999 yang diselenggarakan setelah mundurnya Soeharto sebagai Presiden RI pada tanggal 21 Mei 1998, membawa sejumlah harapan baru demokratisasi politik. Hanya dalam waktu kurang dari lima bulan sejak 21 Mei 1998, telah lahir lebih dari 80 partai politik besar dan kecil. Selain itu, rakyat pun seolah-olah mendapatkan kebebasan untuk mengekspresikan kehendaknya yang selama lebih tiga dasa warsa terjengkang di dalam rejim otoriter. Karena kebebasan tersebut, hampir setiap hari berbagai berita unjuk rasa disuguhkan media massa. Tidak hanya di Jakarta, masyarakat di daerah-daerah mulai menunjukkan keberaniannya terhadap praktik politik aparat negara yang menurut mereka diwarnai oleh fenomena kolusi, korupsi, dan nepotisme.

Pemilu 1999 yang diselenggarakan berdasarkan UU No. 3 Tahun 1999 telah menandai babak baru perubahan dalam mesin pemilu di Indonesia yang berbeda dengan pemilu masa Orde Baru. Pemilu 1999 telah menggeser dominasi pemerintah sebagai aparatur negara ke dalam bentuk pemerataan partisipasi partai politik dan rakyat di dalam penyelenggaraan pemilu. Berbeda dengan sistem pemilu selama Orde Baru, di dalam sistem pemilu 1999 partai politik mempunyai hak terlibat secara intensif-dalam' proses pemilu sejak Komisi Pemilihan Umum (KPUJ dibentuk, sehingga diharapkan mampu berfungsi sebagai otoritas pengatur pemilu yang independen. Sebagai perbandingan, Lembaga Pernilaian Umum (LPU) adalah sebuah tim yang terdiri dari para menteri, yang selalu terbentur hambatan etis saat berusaha memperlihatkan prinsip-prinsip independensi dan keadilan. LPU tidak

pernah mampu sebagai sebuah otoritas pemilu yang independen, mengingat anggotanya semua adalah pegawai negeri yang selalu dibebani kewajiban untuk memenangkan Golongan Karya (Golkar).

Pada pemilu 2004 yang dilaksanakan pada 5 April 2004, telah diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD (Dewan Perwakilan Daerah), DPRD... Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota (Pasal 3). Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu 2004 diberikan peluang amat besar. Hal ini ditandai dengan semakin terbukanya masyarakat untuk menjadi penyelenggara pemilu di dalam KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota (Pasal 18). Cerminan bahwa KPU tidak boleh dari pemerintah maupun partai politik antara lain, tampak dari persyaratan bahwa seseorang tidak sedang menjadi anggota atau pengurus partai politik, dan tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri (Pasal 18 butir i dan k).

Jika dicermati dari pemilu 1955 hingga pemilu 1999, dan pemilu 2004 yang diselenggarakan 5 April 2004, tampak ada pergeseran pembangunan politik dan proses pelebagaan politik. Pada pemilu 1955 partai politik bersama-sama pemerintah menjadi badan penyelenggara pemilu. Partai politik cukup kuat melakukan kontrol atas penyelenggaraan pemilu. Pada pemilu sepanjang era Orde Baru, keterlibatan masyarakat maupun partai politik dalam penyelenggaraan pemilu sangat terbatas, bahkan hampir sama sekali tidak ada ruang untuk mengawasi jalannya pemilu. Pemilu menjadi alat legitimasi kekuasaan, melalui Golkar. Barulah pada pemilu 1999, keterlibatan masyarakat melalui partai politik dan organisasi pemantauan dan pengawas independen pemilu diberikan porsi yang cukup besar dalam aturan main pemilu tersebut. Meskipun ada JPU di lapangan, ketika memantau kecurangan perhitungan suara dan pelanggaran lainnya, Pemilu 1999 dianggap lebih baik daripada pemilu selama era Orde Baru. Penyelenggaraan pemilu 2004 menjadi rantangan tersendiri bagi masyarakat, karena baik penyelenggara maupun pengawas pemilu berasal dari masyarakat (bukan dari partai politik maupun bukan dari birokrasi pemerintah).

Penyelenggaraa pemilu yang baik adalah proses dimana semua asas dalam kebijakan pemilu ditegakkan, yakni Jurdil dan Luber. (a) Jujur, bila dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemllu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (b) Adil, bila dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemllu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun. (c) Langsung, bila rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. (d) Umum, bila semasr warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang ini berhak mengikuti pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. (e) Rahasia, bila dldalam memberikan suara, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan. (f) Bebas, bila setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.

Pengalaman pemilu setelah reformasi (1999 dan 2004) yang dikenal sebagai pemilu paling demokratis, dalam kenyataannya tidak memberikan jaminan bagi proses perbaikan keadaan. Proses pemilu yang luber, tidak de♦♦an sendirinya menghasilkan badan-badan pemerintahan yang balk, yang memiliki kepedulian mendalam dengan persoalan rakyat, bisa menemukan jalan keluar dan mampu merumuskan [alan keluar tersebut dalam kebijakan-kebijakan yang berpihak pada rakyat. Maraknya masalah KKN, termasuk politik uang dalam pengisian jabatan publik, masalah-masalah dalam penyelesaian





krisis ekonominya, dan lain-lain, telah memberikan gambaran yang sangat jelas bahwa tata baru yang dibentuk melalui pemilu 1999 dan 2004, dalam kenyataan tidak bisa mengatasi krisis yang ada, dan malah sebaliknya ikut memberikan sumbangan buruk pada kondisi yang ada. Pemilu 1999 dan 2004 berkualitas dari sisi penyelenggaraan, namun belum mencerminkan kualitas yang lebih menyeluruh dan mendalam.

Yang harus dilakukan oleh elemen gerakan pembaruan tidak sekedar memastikan proses pemilu berjalan dengan jujur dan adil, melainkan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut. (1) Memastikan bahwa yang bertarung memperebutkan kursi parlemen dan kursi presiden, adalah mereka yang memiliki komitmen dengan pembaruan (reformasi). Menjaga agar jangan sampai digunakan politik uang, merupakan salah satu cara agar tidak terjadi manipulasi, yang nantinya memberikan peluang bagi yang tidak tepat masuk arena, bukan satu-satunya cara. Oleh sebab itu, perlu ditemukan strategi dan metode yang lebih baik, agar pintu bagi parlemen hanya terbuka bagi mereka yang memiliki integritas, komitmen dan kapasitas untuk mendorong proses pembaruan. (2) Memastikan bahwa mereka yang sudah duduk di parlemen dan kursi presiden, benar-benar bekerja untuk kepentingan rakyat, dan bukan sebaliknya.

Secara umum kita hendak mengatakan bahwa diperlukan dua langkah sekaligus, yakni memastikan proses pemilu agar menghasilkan anggota parlemen dan presiden yang benar-benar bisa diandalkan untuk melanjutkan gerak reformasi dan memastikan mereka bisa bekerja dengan baik. Dilihat dari periode kerja, maka pekerjaan dilakukan pada tiga tahap, yakni persiapan, pelaksanaan dan pelaksanaan pemilu. Bobot masing-masing sama tingginya, atau bisa dikatakan tidak ada satu bagian yang bisa dianggap lebih penting dari bagian yang lain. Dalam kerangka inilah kita melihat pentingnya usaha-usaha berikut. (1) Mempersiapkan masyarakat, khususnya yang ada di lapis bawah, seperti masyarakat desa, agar bisa hadir dalam pemilu secara benar. (2) Mempersiapkan keterlibatan rakyat dalam proses penyelenggaraan pemilu, terutama untuk memastikan bahwa pemilu berjalan dengan jujur dan adil. (3) Mempersiapkan keterlibatan rakyat dalam proses



monitoring (pemantauan] kinerja dari parlemen [khususnya parlemen (daerah) yang terbentuk.

Untuk tercapainya ketiga hal tersebut dibutuhkan kesadaran politik dan ketrampilan politik baru, agar rakyat dapat memastikan kualitas pemilu. Apa yang harus dilakukan gerakan pro demokrasi, seperti pers, ormas-ormas, dan organisasi non pemerintah adalah sebagai berikut, (1) Sejak dini kesadaran masyarakat harus benar-benar ditirigkatkan, bahwa pemilu pada dasarnya adalah arena perebutan kekuasaan yang sah, demokratis dan legitimit. Banyak cara untuk merebut kekuasaan, namun yang diakui oleh konstitusi adalah pemilu. Pemilu adalah cara untuk menyelesaikan perbedaan dan membangun komitmen masa depan secara demokratis. Kesadaran ini penting agar rakyat sejak awal mengerti bahwa pemilu, bukan sejenis arisan, kumpul-kumpul tanpa konflik, tetapi sebuah arena yang keras, penuh konflik, riamun tertata dan tunduk pada aturan main. Dengan kesadaran ini, maka rakyat akan dengan jelas mengetahui, apa implikasi dari dukungan yang diberikan pada peserta pemilu. Sehingga tidak menyesal dikemudian hari. (2) Dengan terbangunnya kesadaran baru, maka rakyat tidak saja berkepentingan pada dirinya sendiri, melainkan juga harus berkepentingan dengan keseluruhan proses pemilu. Oleh karena itu kebersamaan masyarakat harus terbangun, agar kepentingan bersama rakyat tetap terlindungi. Oleh karena itu yang dibutuhkan bukan saja kesadaran, melainkan juga keterampilan. Elemen-elemen prodemokrasi, harus mampu mengembangkan ketrampilan politik baru, terutama dalam mengangkat kepentingan massa rakyat, agar rakyat tidak hanya pandai dalam merumuskan keluhan, melainkan juga dapat mengubah keluhan menjadi gerakan demokrasi yang dapat mendorong pembaruan. (3) Elemen-elemen pro demokrasi, tidak mungkin lagi hanya menjadi penonton dan menjadikan pemilu sebagai arena pertunjukan (pesta demokrasi], yang kemudian dianalisis paska pemilu. Elemen-elemen pro demokrasi harus merumuskan suatu bentuk keterlibatan baru. Tanpa suatu keterlibatan, maka elemen pro demokrasi, akan kembali menjadi pengamat, yang tidak akan pernah memahami secara persis proses pergulatan kepentingan dan proses

perebutan kekuasaan melalui pemilu. Dengan demikian, elemen pro demokrasi dapat memikirkan suatu model baru pengelompokan, atau mendorong proses pengorganisasian kepentingan yang baru, seperti misalnya, membuat kontrak politik dengan para calon anggota DPR, maupun calon presiden. Kontrak politik hanyalah salah satu dari banyak alternatif yang dapat dikembangkan, yang pada intinya merupakan strategi baru untuk terlibat, dan tidak sekedar menjadi penonton.

Dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum dinyatakan. (a) Bahwa pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. (b) Bahwa sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat sebagaimana dituangkan dalam perubahan UUD 1945, pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. (c) Bahwa pemilihan umum perlu diselenggarakan secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya dan dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. (d) Pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan harus mampu menjamin priti!P keterwakilan, akuntabilitas, dan legitimasi {dikutip dari bagi❖ menimbang huruf ❖ sd d). Pada bagian lain disebutkan pula bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kerdaulatan rakyat.

Pada dasarnya esensi pemilu adalah urusan kekuasaan dan pembentukan suatu pemerintahan baru. Setiap pemilu pada dasarnya adalah proses untuk membentuk suatu pemerintahan baru. Perubahan pemerintah baru pada dasarnya adalah terjadinya suatu rekonfigurasi kekuatan-kekuatan politik, atau penataan ulang kekuatan politik yang ada. Dalam sistem demokrasi, pemilu aka❖ rnembuka peluang bagi kekuatan politik yang kecil untuk menjadi besar atau sebal!lmya. Dengan proses demikian maka peluang bagi perubahan konfigurasi kekuatan-kekuatan menjadi terbuka lebar.

## BAB V

### TRANSISI DEMOKRASI DI INDONESIA

#### A. Empat Model Transisi Demokrasi

Bagaimanakah sebuah sistem politik otoriter menjadi demokratis? Menurut Samuel Huntington (1991), yang mengenalkan empat model perubahan politik transformasi (*transformation*), penggantian (*replacement*), Intervensi (*intervention*), dan transplasi (*transplantation*).

Model transisi yang pertama adalah transformasi. Dalam kasus ini, pemerintah meliberalisasi sistem politik yang ada. Demokratisasi datang dari atas. Transisi ini terjadi ketika negara (*state*) kuat dan masyarakat sipil (*civil society*) lemah. Transisi demokratisasi di Taiwan di awal tahun 1990-an mengikuti jalur ini dimana pemerintah Kuomintang menyelenggarakan sebuah pemilu demokratis untuk menghadirkan demokrasi di negara pulau itu.

Model transisi kedua adalah penggantian, di mana pemerintah dipaksa meyerahkan kekuasaannya dan digantikan oleh kekuatan-kekuatan oposisi. Demokratisasi muncul dari bawah. Transisi model ini terjadi ketika negara lemah dan masyarakat sipil kuat. Transisi demokrasi di Filipina, di mana Ferdinand Marcos dipaksa meninggalkan negerinya dan digantikan Cory Aquino, bisa diambil sebagai contoh dari transisi model ini.

Model ketiga adalah campuran antara transformasi dan penggantian dan karenanya disebut transplasi. Model ini terjadi karena pemerintah masih kuat dan kekuatan-kekuatan oposisi tidak cukup kuat untuk menggulingkan penguasa yang ada. Jadi sebuah proses negosiasi berlangsung antara pemerintah dan oposisi untuk menentukan transformasi sistem politik bertahap menuju sistem politik lebih demokratis. Di Palma (1990) menyebutnya sebagai perubahan yang dinegosiasikan, dimana elit baik pemerintahan maupun dari masyarakat

sipil merundingkan perubahan politik. Polandia adalah salah satu contoh, di mana Serikat Buruh Solidaritas yang dipimpin Lech Walesa berunding dengan militer untuk mencapai demokrasi. Apa yang terjadi di Polandia adalah transisi menuju demokrasi melalui negosiasi.

Model keempat yang disebut Huntington adalah transisi menuju demokratisasi yang dipaksakan oleh kekuatan luar. Contoh kasus yang bagus adalah Panama, di mana tentara AS menahan presiden dari pemerintahan militer dengan tuduhan terlibat perdagangan obat terlarang. Selanjutnya, sebuah pemilu demokratis diselenggarakan untuk memilih pemerintah baru.

Harus diingat bahwa dalam kenyataannya keempat model transisi ini tidak berlangsung dalam bentuknya yang asli. Sebagai contoh dalam proses demokratisasi dari atas (transformasi), desakan yang berarti dari bawah, meskipun lemah, selalu berlangsung, serupa dengan demokratisasi dari bawah, semacam negosiasi dengan pemerintah juga dilakukan. Hanya dalam, kasus-kasus yang ekstrim model transisi yang asli berlangsung. Transisi menuju demokrasi dalam konteks ini selalu merupakan campuran antara beberapa model (Arief Budiman, 2000:53).

## B. Transisi Demokrasi di Indonesia

Menurut Hegel, sistem politik demokrasi adalah keharusafian sejarah. Cepat atau lambat sistem ini akan hadir pada semua masyarakat. Sejarah umat manusia menunjukkan bahwa sistem politik berubah dari monarki (satu orang memerintah) menjadi oligarki (sekelompok orang memerintah) dan akhirnya demokrasi (semua orang memerintah). Sebuah sistem politik demokrasi, kata Hegel yang kemudian diambil oleh Francis Fukuyama, adalah akhir sejarah.

Tesis di atas telah dibuktikan sejarah. Laporan tahunan Freedom House yang bermarkas di New York untuk tahun 1996 menyebutkan, sebanyak 79 negara dari 191 negara yang ada di dunia saat ini telah memenuhi kualifikasi sebagai negara bebas sejak survey terakhir tahun 1987. Jika data ini kita tambahkan dengan negara-negara yang sebagian bebas, yakni negara demokrasi tetapi masih membatasi hak-hak asasi,



frfliaka sebanyak 62 persen dari penduduk dunia tahun 1996 hidup dalam masyarakat yang relatif bebas dibandingkan 41- persen pada tahun 1987 (Afan Gaffar, 2001:10). ((

Samuel Huntington mengidentifikasi tiga gelombang dernokratisasi dalam sejarah manusia. Gelombang pertama antara tahun 1828 hingga 1926, gelombang kedua tahun 1943 hingga tahun 1962, Sejak tahun 197f, menurutnya, dunia memasuki gelombang ketiga demokratisasi dengan lebih banyak lagi negara menjadi demokratis. Gelombang demokratisasi ini juga diikuti arus balik di mana beberapa negara yang telah menjadi demokrasi kembali menjadi oserlter. Kendati , demikian, gelombang demokratisasi selalu datang dan lebih banyak negara menjadi demokratis (Huntington, 1991) Sulit untuk menolak tesis Hegelian yan◇ didukung data historis ini. Demokrasi, meskipun ada arus balik, adalah suatu yang tak terelakkan dan bakal hadir bagi semua negara.

Indonesia adalah salah satu dari negara yang sedang memasuki gelombang ini. Setelah 32 tahun berkuasa, rezim Jenderal Soeharto yang kuat tiba-tiba runtuh pada 21 Mei 1998 di tengah krisis ekonomi Asia. Kondisi politik Indonesia, bagaimanapun, masih masih belum jelas benar apakah kekuatan-kekuatan demokrasi akan menang. Masih sulit dibayangkan bahwa pemerintahan militer yang baru sekuat rezim lama bakal muncul kembali. Militer telah kehlengan harga diri yang serius dan menjadi sangat lemah setelah pengungkapan catatan buruk pelanggaran HAM yang diperbuatnya, dan masyarakat sipil telah semakin terorganisasi dan bersatu dalam menolak militer kembali ke kekuasaan::

Bangsa Indonesia saat ini sedang berjuang untuk menyelesaikan masa-masa yang sangat penting bagi maqa depannya, yakni transisi ke demokrasi. Masalahnya, bagaimana memastikan bahwa transisi tersebut dapat berjalan dengan mulus, dan pada akhirnya dapat mencapai kehidupan demokrasi yang sesungguhnya. Masalah ini merupakan persoalan besar yang menjadi perhatian semua pihak yang menghendaki demokrasi bagi masa depan Indonesia.

Pengalaman para penggerak demokrasi pada umumnya adalah suatu pengalaman melawan, pengalaman menjatuhkan rejim dan belum cukup punya kemampuan untuk melakukan penataan. Jelas bahwa gerakan demokrasi membutuhkan ilmu baru, bukan saja ilmu bongkar melainkan juga ilmu pasang. Hal yang paling jelas adalah bahwa kekuatan-kekuatan pro demokrasi dituntut untuk dapat menemukan rute yang sehat, dan memperkuat daya tekan, terutama untuk memberikan kepastian akan dicapainya demokrasi.

Dari pengalaman banyak negara, sangat jelas terlihat bagaimana kekuatan-kekuatan pro demokrasi menyatukan langkahnya, mengatasi masalah masa lalu, dan terutama membatasi agar yang konservatif tidak ambil bagian dalam proses transisi, karena akan sangat menghambat laju pencapaian, dan sebaliknya kekuatan yang ultra progresif patut dikendalikan, agar tidak membuat transisi menjadi kacau. Kajian teoritis konseptual tentang demokrasi mulai bergaung ketika terjadi transisi demokrasi di berbagai negara mulai marak, pasca perang dunia kedua. Ketika banyak rezim otoritarian tumbang dari kursi kekuasaannya. Banyak ahli dan ilmuwan politik beralih perhatian yang semula bersifat Eropasentris dan Amerikasentris membuka mata terhadap perkembangan di Eropa Selatan, Amerika Latin, dan Asia. Transisi demokrasi kemudian menjadi bidang kajian, tidak saja bagi kalangan ilmuwan politik, tetapi juga bagi ilmuwan sosial lainnya dengan aneka pendekatan.

Ketertarikan para ilmuwan untuk mengkaji tentang transisi ke demokrasi berawal dari gempuran demokratisasi yang melanda Lisbon Portugal tahun 25 April 1974, saat sebuah pemancar radio "menyiarkan lagu *"Grando/a Vila Morena"* yang merupakan petunjuk bagi militer dalam kubu perwira muda untuk melakukan kudeta. Kudeta yang dilakukan oleh *Movimento das Forças Armadas* (MFA) berhasil menggulingkan kekuasaan diktator Marcello Caetano dari panggung kekuasaannya. Kudeta militer ini merupakan kudeta yang kedua yang menghantam kekuasaan diktatorial di Portugal setelah keberhasilan kudeta 1926 yang sukses mengantarkan Antonio Salazar menjadi penguasa sipil. Kudeta kedua (1974) ini, menampilkan Mario Soares sebagai





fs'dana Menteri, dan pada tanggal 25 Nopember 1975 bekerja keras merombak unsur-unsur kiri radikal dalam angkatan bersenjata dan menjamin masa depan demokrasi Portugal. -

Dalam tahun yang sama, Spanyol di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Carlos Aries dengan hati-hati menggeser sistem pemerintahan diktator Franco ke arah liberal. Sementara negeri itu dengan penuh rasa harapan akan terjadinya demokratisasi di dalam tubuh pemerintahan Franco, menunggu kematian Franco yang sedang sekarat di rumah sakit. Pada tanggal 20 Nopember 1975 di bawah kendali Juan Carlos sebagai presiden dengan bantuan perdana menteri Adolfo Suarez memperoleh persetujuan parlemen dan rakyat untuk nienetapkan sebuah UU reformasi politik yang mendorong dilaksanakannya pemilihan majelis. Parlemen baru yang diratifikasi melalui referendum pada bulan Desember 1978 dan berdasarkan UU itu, berhasil diselenggarakan pemilihan anggota parlemen pada bulan Maret 1979.

Gelombang demokrasi berikutnya bergerak ke Amerika Latin. Pemimpin Militer Equador mengumumkan keinginan mereka mengundurkan diri dari dunia politik. Pada tahun 1978 merka merancang sebuah UU baru yang menjamin penyelenggaraan Pemilu 1979 yang lebih demokratis. Pemilu ini sukses melahirkan pemerintahan sipil yang demokratis

Pengunduran diri militer di Peru dari kancah politik, menyebabkan diadakannya pemilihan dewan konstituante pada tahun 1978 dan pada tahun 1979 lahirlah sebuah UUD baru yang mengakomodast kepentingan politik sipil dalam pemilu. Pemilu ini sukses memilih seorang pemimpin sipil. Di Bolivia, pengunduran diri pihak militer dari panggung politik, menyebabkan terjadinya kekacauan politik, anarkisme dan *chaos* selama empat tahun. Situasi itu menggagalkan pemilu yang seharusnya dijadwalkan pelaksanaannya tahun 1978. Pemilu baru berhasil diselenggarakan pada tahun 1982 dengan catatan kesuksesan memilih pemimpin sipil yang pertama. Melemahnya militer dan terpilihnya pemerintahan sipil di Argentina 1984 mendorong akselerasi demokratisasi. Sementara itu, di Uruguay



sedang berlangsung pakta antara pemimpin sipil dengan militer menghasilkan pengangkatan seorang pemimpin sipil yang dipilih pada Nopember 1984.

Brazil sejak tahun 1973, dibawah Jenderal Emilio Medici yang mengakhiri miasa jabatannya menyusun rencana penyerahan kekuasaan kepada Jenderal Erneste Geisel (1974) untuk mengawal keterbukaan politik. Di Honduras Amerika Tengah berhasil mengangkat seorang presiden sipil pada 1982. Di El Savador, pemilih mengangkat Jose Napoleon Duarte sebagai presiden dalam suatu pemilihan yang sengit pada mei 1984. Guatemala memilih suatu dewan konstituante 1984. Dan mengangkat seorang Presiden sipil pada tahun 1985, India 1977, kembali ke pemerintahan demokrasi. Pengunduran diri militer Turki 1983 diikuti penyelenggaraan pemilu yang berhasil membentuk pemerintahan sipil yang demokratis.

Gelombang demokratisasi berikurnya menghantam Filipina. Pada tanggal 22 Februari 1986, di Manila terjadi peristiwa sejarah yang menentukan masa depan negara Filipina, Juan Ponce Enrile, Menteri Pertahanan dan Keamanan dan Fidel Ramos piminan Angkatan Bersenjata dalam kabinet Marcos melakukan tindakan makar dan membuat mosi tidak percaya terhadap kinerja Marcos. Enrile seorang tangan kanan yang dipercaya Marcos dalam bidang pertahanan tiba-tiba mengatakan, dengan mengikuti suara hati saya yang terdalam, dengan ini saya tidak lagi mengakui Marcos sebagai pimpinan tert – i angkatan berseniata. Bersamaan dengan itu, sekitar 90% dari 250.P00 kekuatan militer Filipina dengan penuh kesadaran menggabungkan diri dengan barisan Enrile dan Ramos. Transisi ke demokrasi kemudian ditandai dengan pengangkatan Cory Aquino menjadi presiden pada hart Selasa, tanggal 25 Februari 1986.

Pergerakan ke demokrasi di Korea Selatan terbentuk melalu! pemilu 1987 yang menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Sementara dalam tahun yang sama, Taiwan-melonggarkan kegiatan politik di negara itu. Di Pakistan orde deinokrattsast tercipta melalui pengunduran diri militer dan oposisi yang di pimpin oleh seorang wanita, berhasil mernenangkan pemilu 198R Pada tahun 1980"an,

,) gelombang demokratisasi juga menelan negara-negara komunis. Hongaria (1988) mulai menerapkan sistem multipartai. Pada tahun 1989, Partai Solidaritas di Polandia. memenangkan pemilu dan membentuk pemerintahan nonkomunis. Dalam tahun yang sama, rezim komunis Jerman Timur akhirnya tumbang diikuti dengan runtuhnya tembok Berlin.

Di Bulgaria, rezim Komunis mulai menjalankan liberalisasi dan di Mongolia, muncul gerakan prodemokrasi Papua Nugini bergerak ke demokrasi 1975 melalui pembentukan sistem pemerintahan yang demokratis. Di Yunani (1974) terjadi ketegangan politik yang menumpuk dalam tubuh para kolonel, mengakibatkan runtuhnya rezim tersebut pada pertengahan 1974 dan gelombang transisi ke demokrasi lahir pada akhir tahun itu juga, melalui suatu proses pemilu yang demokratis.

Di Indonesia tahun 1965 terjadi percobaan kudeta militer yang menggagalkan kepemimpinan Presiden Soekarno dan menandai berakhirnya kekuasaan sipil untuk pertama kalinya sejak kemerdekaan 1945. Naiknya jenderal Soeharto ke tampuk pimpinan membawa serta bendera militer yang mendominasi sektor politik Indonesia hingga kejatuhannya 20 Mei 1998.

Pada lima belas tahun berikutnya gempuran demokratisasi berdampak global dan berkembang hingga ke berbagai kawasan Asia dan Afrika. Dari 112 negara tahun 1973, sejumlah 82 belum mengalami gempuran demokrasi, tetapi 30 negara yang lainnya sudah mengalami demokratisasi (24,6%). Banyak juga negara dalam transisi gelombang ketiga yang sudah diserang oleh demokratisasi, tetapi kembali lagi ke bentuk otoritarian, seperti demokratisasi Bolivia yang gagal pada 1977, serta evolusi rezim militer di Chile, liberalisasi politik di Mexico, intervensi militer Peru dan sebagainya (Huntington, dalam *The Third Wave*, hal 30).

### C. Perkembangan demokrasi di Indonesia

Jika dibandingkan dengan negara-negara di atas, gelombang demokratisasi baru menghantam Indonesia menjelang penutupan



dekade 1990-an. Transisi ini, agak terlambat, karena Eropa Selatan (Spanyol dan Portugal), Amerika Latin (Bolivia, Chile, Argentina, Brazil, Mexico, dll) dan negara-negara Asia (Philipina, Korea Selatan, Taiwan) sudah mengalami demokratisasi 1970-an dan 1980-an.

Mengapa tansisj ke demokrasi di Indonesia baru terjadi tahun 1998? Jawabnya terletak pada kuatnya posisi kekuasaan Soeharto. Pada dekade 1970-an, Soeharto membangun basis material kekuasaannya melalui mesin-mesin penopang utamanya (tentara, birokrasi, Golkar dan teknokrat). Soeharto bisa dengan leluasa menggunakan sumber-sumber pendukungnya itu, memperkuat legitimasi kekuasaannya. Pada dekade yang sama, posisi *civil society* dan kelas menengah perkotaan yang tumbuh di bawah program *developmentalism* tidak memberikan sumbangsih apa-apa terhadap pertumbuhan demokrasi.

*Civil society* dikooptasi ke dalam berbagai organisasi yang sengaja diciptakan untuk membatasi ruang gerak masyarakat. Kooptasi itu melahirkan pengendalian dan se~~o~~tralisasi pengawasan terhadap warga negara yang memiliki kemungkinan menjadi pembangkang. Di sisi lain kelas menengah perkotaan sangat menikmati pertumbuhan ekonomi yang terpusat di perkotaan dan mengagung-agungkan stabilitas politik untuk menjaga ketertiban demi pertumbuhan ekonomi. Gabungan antara keduanya memberikan ruang yang longgar terhadap Soeharto melakukan ekspansi kekuasaan sampai ke sektor priyat masyarakat. Tidak ada ruang sedikitpun dalam masyarakat yang luput dari pengawasan Soeharto, sehingga menutup peluang munculnya gerakan demokrasi.

Transisi demokrasi di Indonesia baru terjadi tahun 1998. Transisi ini terjadi karena akumulasi ketidakpuasan mahasiswa, LSM: praktisi, dan ilmuwan terhadap kekuasaan Soeharto. Soeharto di mn~~tt~~ mereka telah menjadi penguasa yang korup, bertindak sewenang-wenang dan berdiri di atas hukum. Be~~o~~bagai bentuk penyimpangan yang dilakukannya selama tiga dekade, seperti korupsi, kolusi. (Jan nepotisme menyebabkan biaya tnefisenst dalam perkonomian, akumulasi terhadap berbagai faktor ketidakpuasan kompenen masyarakat terhadap Soeharto dan kroni-kronlnya, menyebabkan

meluasnya gerak prodemokrasi, Gerakan tersebut pada awalnya hanya merupakan ekspresi koreksi terhadap berbagai bentuk penyimpangan yang dilakukan Orde Baru, tetapi kemudian berkembang ke tuntutan penurunan Soeharto dari pangung kekuasaan.

Pengumuman pengunduran diri Soeharto, disertai penyerahan kekuasaan kepada Wakil Presiden Habibie dan pelantikan Habibie oleh Ketua Mahkamah Agung. Pelantikan ini dilakukan di depan Soeharto dan dihadiri oleh kalangan terbatas yang konon masih setia dengan Soeharto sampai detik-detik Soeharto mengundurkan diri. Runtuhnya Soeharto disebabkan oleh banyak faktor. Salah satu faktor paling berperan adalah momentum krisis ekonomi.

Menyebabkan Soeharto kehilangan basis potensial kekuasaannya. Selama tiga dekade, basis ekonomi digunakan Soeharto untuk membiayai loyalitas kalangan terbatas seperti tentara, birokrat, dan elemen terpenting dalam partai Golkar dan kabinet yang dibentuknya.

Ketidakmampuan Soeharto mengatasi krisis ekonomi ternyata bukan saja menyebabkan dia kehilangan kelompok loyalisnya, tetapi malah memberikan jalan terhadap perluasan gerakan prodemokrasi. Gerakan ini berhasil memaksa Soeharto turun dari kursi kekuasaannya, tetapi tidak mampu membendung terjadinya penyerahan kekuasaan oleh Soeharto terhadap Habibie.

Penyerahan kekuasaan tersebut, menandai transisi politik pertama di Indonesia. Transisi yang hanya melibatkan kalangan terbatas tersebut melahirkan ancaman dari kelompok prodemokrasi yang tidak menghendaki Habibie melanjutkan kekuasaan sisa Soeharto. Walaupun berdasarkan konstitusi RI, Habibie sebagai wapres berhak melanjutkan kekuasaan Soeharto, tetapi karena Habibie merupakan bagian dari lingkaran kekuasaan Soeharto, maka peralihan kekuasaan ke Habibie tetap tidak dikehendaki oleh kelompok prodemokrasi. Akumulasi dari berbagai kejengkelan terhadap Habibie melahirkan berbagai tuntutan agar Habibie segera mengagendakan pemilu dan membentuk pemerintahan sementara. Habibie sendiri dengan segala keyakinannya, segera mengagendakan pemilu untuk mengakhiri

ketidakpastian politik. Pemilu pertama pasca Soeharto berlangsung 7 Juni 1999 yang diikuti oleh 48 partai politik.

Hasil pemilu tersebut membentuk komposisi anggota parlemen yang berimbang dari berbagai kekuatan politik yang ada dan menutup kesempatan Habibie menjadi presiden, karena Habibie gagal dalam sesi laporan pertanggungjawaban dalam sidang parlemen. Parlemen menilai Habibie tidak mampu mengatasi tiga persoalan besar yang disebabkan oleh transisi yang gamang yakni, masalah sistemik, masalah transisional, dan masalah konsensual.

Hal yang membedakan antara transisi di Indonesia dengan di negara lain adalah pengumuman pengunduran diri Soeharto yang didasarkan pada dua hal: (1) Ketakutan Soeharto akan munculnya kilas balik peristiwa 1965 yang memungkinkan semua kekuatan politik yang ada mengail di air keruh. (2) Pengunduran diri sejumlah menteri dalam kabinet Soeharto. Keduanya menyebabkan Soeharto menderita ketakutan akan terjadi gempuran yang hebat yang dapat mengancam keluarga dan seluruh bangunan kekuasaannya.

#### D. Pemerintahan Otoritarian Versus Demokratis

Perbedaan yang sangat tajam antara sistem pemerintahan yang demokratis dan sistem pemerintahan yang otoriter terletak pada sirkulasi elite dan prosedur yang digunakan untuk menjadi pemimpin. Dalam rezim komunis dan beberapa pemerintahan diktatorial seperti yang pernah terjadi di Portugal, Philipina, Indonesia, pemilu sebagai mekanisme untuk menyeleksi pemimpin yang berbakat memang dijalankan dengan baik, tetapi pemilu itu dilakukan, dengan penuh kecurangan, tidak terbuka dan hanya terbatas di kalangan tertentu. Dalam sistem diktatorial-totalitarian dan otoritarian yang lainnya juga (Facisme Italia, Jepang, dan Jerman), pemilu hanyalah arena kompromistis kepentingan pihak penguasa dan hak-hak warga negara dibatasi secara ketat. Pemilu dikontrol secara ketat dan tidak lebih dari suatu arena pesta penguasa untuk melestarikan kembali kekuasaannya. Perbedaan pokok antara sistem demokrasi dengan sistem otoritarian adalah sebagai berikut (1) Sistem otoritarian ditandai oleh kekuasaan

untuk memerintah yang dikendalikan oleh seseorang atau sekelompok orang. (2) Sementara sistem demokrasi ditandai oleh kewenangan supremasi politik yang dikendalikan oleh rakyat. Penopang sistem pemerintahan otoritarian adalah kekuasaan yang dipegang oleh satu orang atau sekelompok kecil orang, sementara demokrasi dikendalikan sepenuhnya oleh rakyat. Dalam sistem pemerintahan otoritarian, kedaulatan merupakan milik penguasa dan digunakan untuk kepentingan kekuasaan penguasa, sedangkan dalam sistem demokrasi, kedaulatan merupakan milik rakyat dan hanya bisa digunakan oleh orang-orang atau lembaga-lembaga yang mewakili kepentingan rakyat.

Karakteristik lain dari sistem otoritarian-diktatorial adalah tidak ada pertanggungjawaban kekuasaan dan rakyat tidak memiliki wewenang untuk membatasi kekuasaan penguasa. Dukungan publik diperoleh melalui propaganda dan sistem pendidikan terkontrol secara absolut. Rezim diktatorial Jerman misalnya memiliki ciri: (1) membungkam oposisi, (2) memerintah dengan tangan besi, (3) mengagungkan ras Aria, (4) para pembangkang di penjara, membentuk polisi rahasia, (5) melakukan indoktrinasi, (6) mengawasi masyarakat secara ketat. Perbedaan berikutnya, tampak dalam definisi Robert A. Dahl yang mendefinisikan demokrasi sebagai "*political freedom to speak, publish, assemble, and organize*". Jadi demokrasi menurut Dahl adalah suatu kebebasan politik untuk berbicara, berorganisasi, dan kebebasan pers. Dalam negara demokrasi setiap orang memiliki kesempatan untuk berekspresi berdasarkan hak-haknya sebagai warga negara, baik hak untuk berbicara, maupun hak untuk berorganisasi. Negara seminimal mungkin menjauhi campur tangannya yang berlebihan terhadap hak setiap warga negara. Dalam negara otoritarian, hak-hak masyarakat dikendalikan secara penuh oleh penguasa negara, kebebasan berbicara dibatasi, organisasi-organisasi dikooptasi untuk kepentingan kekuasaan, dan pers dikontrol secara ketat oleh negara.

Konsep demokrasi modern banyak diilhami oleh pemikiran Huntington. Huntington mendefinisikan demokrasi sebagai: (a) suatu bentuk pemerintahan, (b) sebagai sumber kekuasaan pemerintah, (c) memberikan jaminan bagi pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas



pemerintahan sesuai dengan kepentingan rakyat, (d) sebagai prosedur pemerintahan. Menurut Huntington masalah paling ambigu dalam terminologi demokrasi adalah persoalan sumber kekuasaan, dan tujuan. Dalam sistem pemerintahan nondemokratis, menjadi pemimpin biasanya dipengaruhi oleh faktor-faktor kekayaan, kelahiran, keturunan, nasib, kekerasan, kooptasi, pengangkatan atau penunjukan.

Negara-negara masa lalu yang dipimpin kaisar, dalam sistem teokrasi dan monarki absolut, raja dan kaisar identik dengan Tuhan di bumi, karena raja menganggap dirinya merupakan titisan Tuhan yang mengemban tugas ketuhanan. Sumber kekuasaan raja dan kaisar berasal dari Tuhan, sehingga mereka tidak perlu mempertanggungjawabkan penggunaan kekuasaannya terhadap rakyat. Tujuan kekuasaan pun diterjemahkan sebagai "tugas pelayanan" untuk kemuliaan Tuhan yang diwakili oleh sang raja atau kaisar. Tak jarang dalam negara-negara masa lalu dirnana kaisar dan raja bertahta, rakyat menjadi budak yang setiap saat menghantarkan upeti atau persembahan kepada sang raja atau kaisar.

Di abad modern, dimana nilai-nilai demokrasi mulai hidup, sumber utama kekuasaan adalah kedaulatan rakyat yang diserahkan kepada wakil-wakilnya di Parlemen untuk memilih individu yang berbakat menjadi pemimpin. Titik sentral prosedur demokrasi terletak pada proses penyeleksian pemimpin-pemimpin yang berbakat melalui Pemilu yang demokratis. Pemilu merupakan arena yang representatif bagi masyarakat untuk menyeleksi para pemimpin yang benar-benar berkualitas, memiliki dedikasi dan loyalitas yang tinggi terhadap masyarakat yang memilihnya. Tujuan kekuasaan pun menjadi jelas yaitu untuk "melayani kepentingan rakyat banyak". Dalam masyarakat transisi yang sedang mengkonsolidasikan demokrasi, pemilu biasanya menyangkut tiga hal: (a) berakhirnya rezim non demokratik, (b) pelantikan rezim demokratik, (c) konsolidasi sistem demokrasi.

Amerika merupakan sebuah prototipe negara dimana demokrasi telah hidup beratus tahun dan bahkan demokrasi menjadi spiritualitas bangsa Amerika. Ada empat prinsip utama demokrasi yang menjadi pegangan bangsa Amerika, yaitu sebagai berikut.



1. Kebebasan (*freedom*). Dalam negara yang demokratis, kebebasan merupakan faktor fundamental yang memberikan peranan yang besar kepada masyarakat untuk berkompetisi secara sehat dalam pemerintahan, bebas berekspresi dalam setiap bidang kehidupan (ekonomi, sosial, politik, budaya), bebas berbicara, bebas berserikat dan berkumpul dan diatur dalam UUD, sehingga negara tidak seenaknya mencampuri urusan yang menjadi hak masyarakat.
2. Persamaan [*equality*]. Setiap warga negara memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam hukum, ekonomi, pemerintahan, dan dalam bidang-bidang yang lainrya sehingga setiap warga negara merasa yakin dengan sistem demokrasi yang mereka terima.
3. Keadilan (*iustice*). Ada dua macam keadilan menurut Thomas Aquinas yaitu keadilan yang timbul dari transaksi seperti pembeli dan penjual- di pasar, dan keadilan berdasarkan profesionalitas. Keadilan yang ditimbulkan dari transaksi berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang lain (*das sein*], sedangkan keadilan berdasarkan profesionalitas menitik beratkan pada hak dan kewenangan seseorang untuk memperoleh apa adanya (*das solen*).
4. Kemanusiaan [*humanity*]. Demokrasi banyak berhubungan dengan persoalan kemanusiaan. Hampir semua konsep demokrasi modern mengukur tingkat demokrasi dengan perhatian terhadap masalah-masalah kemanusiaan. Pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia merupakan cacat yang luar biasa bagi kehidupan demokrasi. Masyarakat yang demokratis pun merupakan masyarakat yang memiliki tingkat penghargaan yang tinggi terhadap nilai-nilai kemanusiaan. Penghargaan terhadap nilai-nilai Kemanusiaan merupakan substansi perhatian demokrasi sejak masa klasik Yunani Kuno, hingga sekarang ini. Negara Amerika memiliki perhatian besar terhadap persoalan kemanusiaan, sehingga dengan dalil apapun, Amerika Serikat tak segan-segan memberikan hukuman

terdapat pelaku kejahatan kemanusiaan dan bahkan memberikan sanksi embargo senjata dan ekonomi serta intervensi bagi negara-negara tertentu yang mencoba melanggar hak asasi manusia. Prinsip-prinsip universal dari demokrasi adalah sebagai berikut: (a) demokrasi mengakui kepentingan fundamental setiap individu, (b) demokrasi menghargai persamaan setiap orang, (c) demokrasi mengakui kekuasaan mayoritas dan menghargai hak-hak minoritas, (d) demokrasi menerima kompromi atas kepentingan, (e) demokrasi menghormati kebebasan individu.

Untuk membuat demokrasi hidup diperlukan sumbangan nyata dari setiap warga negara: (a) Kepatuhan dan penghormatan terhadap hukum; (b) Pemberitahuan hal-hal penting kepada rakyat; (c) Partisipasi aktif dalam urusan publik, Rakyat di dalam negara demokrasi memiliki tempat khusus untuk terlibat dalam urusan-urusan publik seperti memberi suara di dalam pemilu, menjaga keamanan dan lain-lain; (d) Pemberi suara dalam pemilu sebagai tanggungjawab dalam mengontrol pemerintahan. Hal ini penting agar pemerintah tidak menyalahgunakan kekuasaan.

Revolusi demokrasi modern oleh Huntington disebut dengan, gelombang menuju demokrasi mulai menghantam negara-negara non demokratik pasca perang dunia II. Terjadinya revolusi demokrasi pada paruh pertama dekade keempat dan kedelapan (1940-1980-an) yang melanda negara-negara yang bersistem: (a) monarki absolut, (b) aristokrasi feodal, (c) kekaisaran negara kontinental, (d) negara fasts, (e) negara bekas koloni, (f) negara diktator militer, (g) dan negara-negara yang sedang mempraktekkan demokrasi dalam sistem satu partai, merupakan bagian dari ekspansi sistem demokrasi modern kepada negara-negara non demokrasi,

Mengapa terjadi ekspansi sistem demokrasi modern kepada negara-negara non demokratik dan mengapa negara-negara non demokratik bergerak ke arah sistem demokrasi, sudah banyak diteliti oleh para ilmuwan politik. Perkembangan ilmu pengetahuan modern sejalan

dengan revolusi dalam-bidang ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan yang terjadi di Eropa Barat dan Amerika, menunjukkan bahwa demokrasi merupakan suatu sistem hidup yang mampu menata negara dan mengatur hidup masyarakatnya dengan baik. Menurut Huntington negara-negara bergerak ke sistem demokrasi dan menghancurkan sistem lama yang telah dibangun bertahun-tahun,

1. Banyak negara yang bergerak ke sistem demokrasi merasa terpuruk, karena menderita kehancuran ekonomi, dan krisis basis material yang lainnya, yang bisa digunakan untuk membayar loyalitas aparatur pemerintah dan kelompok loyalis lainnya. Kehancuran ekonomi membuat rezim kehilangan basis dukungan dan loyalitas pendukungnya, karena rezim mengalami kesulitan sumbu potensial untuk membayarnya.
2. Krisis ekonomi diperparah oleh ketidakmampuan rezim dalam merumuskan kebijakan ekonomi yang mampu menghantarkan rezim keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan.
3. Pada kesempatan berikutnya rezim dituntut untuk membuka partisipasi masyarakat dalam politik. Kesempatan berpartisipasi dalam politik merupakan cambuk yang besar untuk memukul rezim, karena sebelumnya, partisipasi masyarakat dalam politik sangat terbatas dan dikontrol secara ketat oleh militer yang menopang kekuasaan rezim. Pada tingkat ini, rezim menjadi penguasa yang tak berdaya sama sekali dan kesempatan untuk jatuh dari panggung kekuasaan semakin terbuka.
4. Rezim kemudian mengalami kemerosotan basis legitimasi karena legitimasi dalam rezim-rezim non demokratik biasanya diperoleh dengan cara-cara yang tidak sah.
5. Militer sebagai salah satu penopang kekuasaan rezim turut hancur, membuat rezim merasa was-was. Kejatuhan militer lebih banyak disebabkan oleh berbagai tuntutan masyarakat yang mengharapkan militer menjadi alat negara yang bertindak profesional dan berlaku adil dalam masyarakat.
6. Faktor-faktor lainnya yang turut terlibat dalam menggiring negara-negara nondemokratik ke demokrasi adalah pengaruh

ekspansi komunikasi global, kejatuhan harga minyak, kehancuran ideologi Marxisme-Leninisme dan efek penggulingan rezim otoritarian pada negara-negara lain.

Transisi dari otoritarian ke demokrasi ditunjang beberapa hal sebagai berikut,

1. Sistem otoritarian tidak memiliki konstruksi institusi yang kuat sebagai mekanisme untuk mengatasi krisis. Pukulan krisis ekonomi menjadikan rezim yang bertahta dalam payung otoritarian bersikap panik.
2. Rezim otoritarian tidak mampu melakukan institusionalisasi krisis sebagaimana dalam sistem demokrasi yang mampu mengelola krisis menjadi kepentingan publik.
3. Sifat dan watak otoritarian yang terlalu kaku dan rigid tidak kondusif untuk perdaban masyarakat modern yang banyak dikendalikan oleh teknologi dari ilmu pengetahuan.
4. Sistem otoritarian tidak mampu lagi menjawab setiap dinamika yang terjadi dalam masyarakat, terutama pengaruh formasi sosial untuk berpartisipasi dan sistem otoritarian tidak menghendaki partisipasi itu.
5. Rezim otoritarian yang tidak memiliki rasionalisme legitimasi (biasanya mendapat legitimasi religius ri&is, memobilisasi massa dalam pemilu) tidak mampu mengkonstruksi legitimasi baru untuk mengatasi kemerosotan legitimasinya.
6. Rezim otoritarian kehilangan mekanisme mempertahankan diri dari berbagai gesekan eksternal, terutama ekspansi komunikasi global yang dengan gencar menyuarakan demokratisasi.
7. Deferensiasi penataan politik dalam rezim otoriter sangat tidak jelas dan lebih menonjolkan unifikasi kebijakan yang sentralistis, termasuk penguasaan rezim untuk memegang kendali atas seluruh komponen penopang sistem, seperti birokrasi angkatan bersenjata untuk kepentingan loyalitas kekuasaan,

8. Pada akhirnya kita akan mengatakan bahwa sistem demokrasi merupakan sistem yang lebih baik dari sistem otoritarian. Dengan demikian maka jelas bahwa kebaikan sistem demokrasi adalah yang menjadi penyebab banyak negara otoritarian beralih ke demokrasi. Transisi ke demokrasi yang terjadi di berbagai kawasan dunia menunjukkan bahwa demokrasi menjadi pilihan sistem pemerintahan yang lebih baik.

#### F. Faktor Penyebab Transisi Demokrasi

Sejarah menunjukkan transisi dari suatu rezim nondemokratik ke rezim demokratik terjadi di dalam negara-negara dengan sistem kekuasaan sebagai berikut. *Pertama*, monarki absolut, aristokrasi feodal, dan kekaisaran negara-negara kontinental. Rezim-rezim yang berkuasa dalam sistem ini mengalami gelombang pertama transisi menuju demokrasi yang terjadi pada tahun 1828-1926 (gelombang panjang pertama) dan 1922-1942 (gelombang pendek pertama). Negara-negara yang termasuk dalam kategori pertama demokratisasi adalah Amerika (1828), Perancis, Inggris, Italia, dan Argentina sebelum perang dunia I. Bersamaan dengan perang dunia I, negara-negara yang dihantam oleh gelombang demokratisasi adalah kekaisaran Romawi, Spanyol, dan Chile (1930).

*Kedua*, gelombang kedua transisi ke demokrasi terjadi pada tahun 1943-1962 (gelombang pendek kedua) dan 1950-1975 (gelombang panjang kedua), menghantam negara-negara yang berpola fasis, negara bekas koloni, dan rezim diktator militer. Akhir 1940-an, Turki dan Yunani dilanda oleh badai gelombang demokratisasi yang sama: Dalam dekade yang sama juga, Uruguay di Amerika Latin berusaha untuk menembus blokade otoritarian menuju demokratisasi. Selama perang dunia II, Brasil dan Costa Rica, bergerak ke demokrasi 1940-an, dan empat negara Amerika Latin yang lainnya, melakukan pemilu 1945 dan 1946. Sementara dalam masa yang sama Indonesia menerapkan sistem demokrasi terpimpin di bawah Soekarno yang sangat membingungkan.



*Ketiga*, transisi menuju demokrasi yang ketiga, terjadi pada negara-negara dengan pola satu partai, negara yang dikuasai oleh rezim militer, dan negara yang diperintah oleh diktator. Negara yang masuk dalam kelompok ini adalah, Yunani, Turki, Pakistan, Negeria, Korea Selatan (untuk kelompok negara dalam kelompok rezim militer). Portugal, dibawah Salazar, Spanyol dibawah Francisco Franco, Philipina di bawah Marcos, India di bawah Indira Gandhi, dan Rumania di bawah Nicolae Ceausescu (untuk kelompok negara kediktatoran personal)). Termasuk dalam gelombang ketiga juga, kira-kira 30 negara di Eropa, dan sebagian besar negara-negara di Amerika Latin, Amerika Tengah (El Salvador, Guatemala, Santo Dominggo) dan Amerika Selatan (Argentina, Brazil, Peru, Ekuador, Paraguay, Uruguay, Bolivia).

Untuk memperjelas, bagaimana terjadinya gelombang demokratisasi itu, Huntington membuatnya dalam bentuk tabel sebagai berikut.

#### Proses Demokratisasi di Berbagai Kawasan Dunia

Tahun	Negara Demokratis	Negara Nondemokratis	Total Negara	Total Persentase Ke Demokrasi
1922	29	35	64	45,5
1942	12	49	61	19,7
1962	36	75	111	32,4
1973	30	92	112	24,6
1990	59	71	130	45,4

Sumber: Huntington, dalam *The Third Wave*, hal 26.

Menurut Huntington ada tiga penyebab transisi menuju demokrasi.

Pertama, rezim menderita kehilangan legitimasi itu berawal dari pamor rezim di mata masyarakat yang sudah mulai merosot. Kemerosotan pamor rezim dipengaruhi oleh tingkat kepekaan masyarakat terhadap berbagai nilai yang masuk ke dalam lingkungan

8. Pada akhirnya kita akan mengatakan bahwa sistem demokrasi merupakan sistem yang lebih baik dari sistem otoritarian. Dengan demikian maka jelas bahwa kebaikan sistem demokrasilah yang menjadi penyebab banyak negara otoritarian beralih ke demokrasi. Transisi ke demokrasi yang terjadi di berbagai kawasan dunia menunjukkan bahwa demokrasi menjadi pilihan sistem pemerintahan yang lebih baik.

#### F. Faktor Penyebab Transisi Demokrasi

Sejarah menunjukkan transisi dari suatu rezim nondemokratik ke rezim demokratik terjadi di dalam negara-negara dengan sistem kekuasaan sebagai berikut *Pertama*, monarki absolut, aristokrasi feodal, dan kekaisaran negara-negara kontinental. Rezim-rezim yang berkuasa dalam sistem ini mengalami gelombang pertama transisi menuju demokrasi yang terjadi pada tahun 1828-1926 (gelombang panjang pertama) dan 1922-1942 (gelombang pendek pertama). Negara-negara yang termasuk dalam kategori pertama demokratisasi adalah Amerika (1828), Perancis, Inggris, Italia, dan Argentina sebelum perang dunia I. Bersamaan dengan perang dunia I, negara-negara yang dihantam oleh gelombang demokratisasi adalah kekaisaran Romawi, Spanyol, dan Chile (1930).

*Kedua*, gelombang kedua transisi ke demokrasi terjadi pada tahun 1943-1962 (gelombang pendek kedua) dan 1950-1975 (gelombang panjang kedua), menghantam negara-negara yang berpola fasis, negara bekas koloni, dan rezim diktator militer. Akhir 1940-an, Turki dan Yunani dilanda oleh badai gelombang demokratisasi yang sama. Dalam dekade yang sama juga, Uruguay di Amerika Latin berusaha untuk menembus blokade otoritarian menuju demokratisasi. Selama perang dunia II, Brasil dan Costa Rica, bergerak ke demokrasi 1940-an, dan empat negara Amerika Latin yang lainnya, melakukan pemilu 1945 dan 1946. Sementara dalam masa yang sama Indonesia menerapkan sistem demokrasi terpimpin di bawah Soekarno yang sangat membingungkan.



*Ketiga*, transisi menuju demokrasi yang ketiga, terjadi pada negara-negara dengan pola satu partai, negara yang dikuasai oleh rezim militer, dan negara yang diperintah oleh diktator. Negara yang masuk dalam kelompok ini adalah, Yunani, Turki, Pakistan, Negeria, Korea Selatan (untuk kelompok negara dalam kelompok rezim militer). Portugal, dibawah Salazar, Spanyol dibawah Francisco Franco, Philipina di bawah Marcos, India di bawah Indira Gandhi, dan Rumania di bawah Nicolae Ceausescu (untuk kelompok negara kediktatoran personal)). Termasuk dalam gelombang ketiga juga, kira-kira 30 negara di Eropa, dan sebagian besar negara-negara di Amerika Latin, Amerika Tengah (El Salvador, Guatemala, Santo Domingo) dan Amerika Selatan (Argentina, Brazil, Peru, Ekuador, Paraguay, Uruguay, Bolivia).

Untuk memperjelas, bagaimana terjadinya gelombang demokratisasi itu, Huntington membuatnya dalam bentuk tabel sebagai berikut.

#### Proses Demokratisasi di Berbagai Kawasan Dunia

Tahun	Negara Demokratis	Negara Nondemokratis	Total Negara	Total Persentase Ke Demokrasi
1922	29	35	64	45,5
1942	12	49	61	19,7
1962	36	75	111	32,4
1973	30	92	112	24,6
1990	59	71	130	45,4

Sumber: Huntington, dalam *The Third Wave*, hal 26.

Menurut Huntington ada tiga penyebab transisi menuju demokrasi.

**Pertama**, rezim menderita kehilangan legitimasi itu berawal dari pamor rezim di mata masyarakat yang sudah mulai merosot, Kemosrotan pamor rezim dipengaruhi oleh tingkat kepekaan masyarakat terhadap berbagai nilai yang masuk ke dalam lingkungan

negara: ◆a sernakin meningkat. Nilai-nilai itu merupakan bagian bentuk ekspansi komunikasi global (1944), industrialisasi, m<sup>o</sup>-dernisasi, dan dernokratisasi yang gencar dipropagandakan oleh rregara-negara besar seperti Inggris dan Amerika pasca perang dunia II. Pengaruh masuknya nilat-ntlat baru tersebut, niali yang berbeda dengan nilai yang dianut oleh rezim otoritarian, rezim mengalami kegoncangan legitimasi. Legitimasi sebenarnya "bukan faktor tunggal yang menyebabkan kehancuran rezim dan membuka jalan ke demokrasi, tetapi apabila suatu rezim mengalami kemerosotan legitimasi maka ia akan menderita kehilangan basis penopang utamanya, Untuk mengatasi krisis legitimasi ada beberapa cara yang sering digunakan. (1) Melakukan umpan balik

untuk mengetahui kelemahannya, kemudian memproduksinya dalam bentuk kebijakan untuk mendapat dukungan dari masyarakat. Dengan cara ini, rezim akan mendapatkan kembali dukungan masyarakat. (2) Rezim juga dapat bertahan dengan melakukan tindakan represif. Tindakan [ni sangat efektif untuk meningkatkan kepatuhan warga negara dan membuat masyarakat tunduk, tanpa harus melakukan perubahan fundamental dalam formasi kekuasaan rezim. Cina (1989), Yunani (1973), dan Argentina (1980) menerapkan ini dengan baik. (3) Kemerosotan legitimasi rezim dapat dibiis dengan memancing konflik luar ne&eri untuk mengalihkan perhatian warga negara, dan mengusahakan pembangunan legitimasi secara diam-diam melalui propaganda nasionalisme. (4) Pilihan yang cukup riskan dan sangat sulit bagi rezim adalah dengan jalan menemukan alternatif legitimasi melalui pembangunan demokrattsast sistem politik. (5) Rezim yang merasa kewalahan dengan legitimasinya dapat mengambil jalan pintas dengan • melakukan peralihan ke demokrasi atau memperkenalkan sistem demokrasi yang disertai oleh perubahan watak otoritarian secara menyeluruh. Iran merupakan suatu contoh dimana rezim kekuasaan Islam Fundamentalis berubah ke arah demokratik dengan penyertaan perubahan watak otoritariannya (1978), disertai oleh Nikaragua (1979) dari watak Marxisme-Lenlnisme berubah menjadi rezim yang memperkenalkan sistem demokrasi.

Kedua, transisi ke demokrasi yang terjadi pada paruh terakhir gelombang kedua (1950-1975) dan awal gelombang ketiga dipicu oleh krisis ekonomi global yang sangat parah bermula dari kegoncangan harga minyak (1973-1974) dan (1978-1979) di beberapa negara produsen dan ketidakmampuan-rezim menciptakan kestabilan harga minyak menyebabkan kehancuran ekonomi, di beberapa negara komunis. Pengaruh perumbuhan ekonomi global yang terjadi pada tahun 1960-an, dimana banyak negara yang mengalami pertumbuhan ekonomi yang sangat cepat, disertai peningkatan standar hidup, perluasan kelas menengah, peningkatan pendidikan, perluasan lapangan kerja, dan lain-lain menciptakan sejumlah nilai baru dalam masyarakat yang sangat bertentangan dengan nilai-nilai lama yakni otoritarian, seperti keinginan perluasan partisipasi yang semula terbatas pada bidang ekonomi, kemudian diperluas lagi ke bidang politik, sosial, dan budaya.

Ketiga, perubahan kebijakan di kalangan pejabat gereja Katolik di Vatikan yang mempengaruhi pejabat-pejabat gereja di negara-negara lain terutama di Amerika Latin dan Eropa Selatan. Semula kalangan hirarkhis gereja bersikap konservatif mendukung *status quo*, kemudian berubah mendukung reformasi ekonomi, sosial, dan budaya sebagai basil Konsili Vatikan II (1963-1965).

Keempat, gencarnya aksi diplomatik Amerika Serikat untuk mempromosikan demokratisasi dan hak-hak asasi manusia, pasca Perang Dunia II, yang didukung oleh Masyarakat Ekonomi Eropa mampu menggugah para pemimpin di negara-negara non demokratik untuk melakukan perubahan ke arah demokrasi. Kebijakan Gorbachev (1980-an) berhasil mengakhiri kekaisaran Uni Soviet hingga negara itu menjadi Rusia dan beberapa negara pecahannya.

Kelima, pengaruh pertumbuhan dan pembangunan ekonomi di beberapa negara nondemokratik menyebabkan terjadinya peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan ekonomi, sosial, budaya, perluasan kelas menengah, peningkatan borjuasi, dan perluasan lembaga-lembaga otonom yang bersikap oposan terhadap pemerintah. Pembangunan ekonomi menurut Huntington memberikan kontribusi

nilai dan struktur sosial yang berubah pada dataran sebagai berikut. (1) Tingkat kesejahteraan masyarakat yang meningkat membentuk nilai, sikap, kepercayaan, dan tingkat hidup yang lebih baik, akan memberikan nilai terhadap pelembagaan demokrasi. Tingkat kesejahteraan masyarakat yang tinggi melahirkan tuntutan terhadap akomodasi institusional terhadap nilai-nilai tersebut yang dalam negara otoritarian nilai-nilai tersebut sama sekali tidak diperhatikan seperti kebebasan berbicara, berserikat, dan berkompetisi dalam semua bidang. (2) Pembangunan ekonomi mempengaruhi faktor pendidikan. Semakin tinggi tingkat kesejahteraan suatu masyarakat, semakin besar kemungknan, untuk membiayai pendidikannya. (3) Pembangunan ekonomi menuntut tersedianya sumber-sumber potensial dalam masyarakat sebagai bahan distribusi untuk semua kelompok sosial. (4) Pembangunan ekonomi dalam dasawarsa 1960-an dan 1970-an memberikan peluang perdagangan luar negeri, investasi, pariwisata, teknologi komunikasi bagi masyarakat. (5) Perluasan pembangunan ekonomi dapat memperbanyak kelas menengah, kelas bisnis, profesional, karyawan pabrik, guru sebagai tonggak pendukung demokrasi dan masyarakat madani,

Keenam, transisi ke demokrasi juga dipicu oleh kejatuhan rezim atau rezim mengalami keruntuhan. Runtuhnya rezim otoritarian secara umum disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut. (1) Kemerostan basis legitimasi sebagai salah satu unsur penopang rezim. (2) Perluasan komunikasi global yang memberi pengaruh yang luar biasa terhadap eksistensi rezim otoritarian, terutama gencarnya proyek demokratisasi yang dilakukan oleh negara-negara demokratis seperti Amerika Serikat dan Masyarakat Ekonomi Eropa melalui berbagai saluran komunikasi. (3) Kejatuhan militer sebagai salah satu unsur penopang rezim. (4) Pengaruh krisis ekonomi berkepanjangan, dimana rezim tidak lagi memiliki kekuatan ekonomi yang berfungsi untuk menjaga keseimbangan rezim dari berbagai tekanan internal dan eksternal. (5) Kejatuhan harga minyak OPEC. (6) Kemerostan ideologi Marxisme-Leninisme. (7) Terjadinya koalisi silang dalam rezim otoritarian yaitu kerja sama antara unsur penopang rezim dengan oposisi. (8) Perluasan

tuntutan partisipasi politik, perpecahan di kalangan elite politik, dan terjadinya huruhara.

Ketujuh, transisi ke demokrasi juga disebabkan oleh demonstrasi besar-besaran. Demonstrasi biasanya diarahkan pada kekuasaan rezim dan berusaha untuk menggulingkan rezim dengan kekuatan massa yang terorganisir oleh oposisi yang ada dalam pemerintahan dan luar pemerintahan yang merasa tidak puas dengan keberadaan rezim. Demonstrasi ini merupakan kulminasi dari berbagai ketimpangan yang dijalankan oleh rezim selama berkuasa. Menurut Huntington, ada lima efek demonstrasi yakni, penularan, penyebaran, penyamaan, efek bola salju, dan efek domino.

## BAB VI

# PENDIDIKAN DEMOKRASI, UDAYA DEMOKRASI, DAN MASYARAKAT MADAN!

### A. Pendidikan Demokrasi

Pendidikan demokrasi tidak hanya penting bagi negara-negara yang sedang berada dalam transisi dan konsolidasi demokrasi seperti Indonesia; tetapi juga bagi negara-negara yang telah mapan dalam berdemokrasi. Pembentukan Civitas Internasional pada Juli 1995 di Praha merupakan salah satu bukti betapa pentingnya kesinambungan demokrasi di negara-negara mapan demokrasi. Pada perhelatan itu, tidak kurang dari 450 pemuka pendidikan demokrasi dari 52 negara hadir. Mereka sepakat membentuk "*Civitas Internasional*" yang menyimpulkan pentingnya pendidikan demokrasi bagi pemerintahan demokratis. Pendidikan Demokrasi pada umumnya disebut atau dikategorikan ke dalam model Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*).

Pendidikan dapat menjadi salah satu upaya strategis pendemokrasian bangsa Indonesia, khususnya di kalangan generasi muda. Pendidikan yang dimaksud adalah model pendidikan yang berorientasi pembangunan karakter bangsa melalui pembelajaran yang menjadikan peserta didik sebagai subjek pembelajaran melalui cara-cara pembelajaran yang demokratis, partisipatif, kritis, kreatif dan menantang aktualisasi diri mereka. Dalam konteks ini, proses belajar tidak lagi menjadi monopoli dosen maupun guru, tetapi menjadi milik bersama dan menjadikan proses belajar sebagai wadah untuk dialog dan belajar bersama.

Pendidikan model ini sangat relevan bagi pengembangan pendidikan demokrasi, yang biasa dikenal dengan istilah Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*). Sebagai komponen warga negara,

pengalaman mahasiswa dan siswa dalam praktik berdemokrasi di kelas akan sangat berharga bagi proses transformasi nilai-nilai demokrasi dan HAM dalam kehidupan sosial. Kampus dan sekolah, dengan demikian, dapat berfungsi sebagai laboratorium demokrasi. Tetapi, menjadikail kampus dan sekolah sebagai tergapat pendadaran demokrasi tidak akan maksimal tanpa dukungan seluruh komponen civitas akademika, staf, karyawan, dan pimpinan. Mengingat demokr.asi bukan masalah individu maupun kelompok tertentu, pembudayaan demokrasi seyogianya menjadi kepedulian semua orang, karena hal ini berhubungan dengan bagaimana cara hidup bersama secara damai di sebuah tempat yang bernama Indonesia yang majemuk ini [Komaruddin Hidayat, 2008: viii].

Untuk mewujudkan tujuan tersebut, keterlibatan semua pihak dalam proses pendidikan demokrasi yang dikemas ke dalam Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*) adalah faktor pendukung penting keberhasilan program pendidikan ini. Pendidikan Kewarganegaraan tidak lain merupakan pendidikan untuk semua dan oleh semua yang bertujuan untuk mewujudkan sebuah tata kehidupan yang demokratis dan beradab.

Peran lembaga pendidikan tinggi sangatlah penting dan strategis dalam proses pengembangan budaya demokrasi di kalangan generasi muda. Sejarah telah membuktikan bahwa mahasiswa adalah tulang punggung gerakan reformasi. Mahasiswa tercatat sebagai kekuatan *genuine* dari gerakan reformasi di Indonesia. Ketulusan, semangat, dan keberpihakan pada nasib rakyat dan masa depan Indonesia telah menjadikan mahasiswa sebagai agen perubahan di Indonesia yang selalu diperhitungkan dari masa ke masa.

Dalam konteks Indonesia saat ini, *Civic Education* lebih tepat di terjemahkan sebagai "Pendidikan Kewarganegaraan", karena ia lebih menempatkan warga negara sebagai subyek daripada obyek pembelajaran sebagaimana terjadi di masa lalu. Harus dia❖i, *Civic Education* yang semakin menemukan momentum pada 1990-an dipahami secara berbeda-beda. Bagi sebagian ahh, Pendidikan Kewarganegaraan diidentikkan dengan pendidikan demokrasL Di slnl Pendidikan Kewarganegaraan mencakup kajian dan pembelihan



tentang pemerintahan, konstitusi, lembaga-lembaga demokrasi, *rule of law*, serta hak dan kewajiban warga negara. Sementara bagi sebagian ahli yang lain, Pendidikan Kewarganegaraan disebut *Citizenship Education* yang muatannya menekankan pada proses-proses demokrasi, partisipasi aktif, dan keterlibatan warga negara dalam *civil society*.

Di beberapa negara Barat, seperti Amerika Serikat dan Australia, program Pendidikan Kewarganegaraan telah menjadi bagian kurikulum sekolah, setidaknya dalam satu dasawarsa terakhir. Negara lain, seperti Inggris, baru mulai menerapkan pada tahun 2000 melalui program *citizenship education*. Pada tahun 2002, *citizenship education* menjadi mata pelajaran wajib dalam kurikulum pendidikan dasar dan menengah di Inggris. Istilah ini memiliki konotasi lain, yang cenderung lebih menekankan hak dan kewajiban warga negara *vis a vis* negara (*state*).

Di Indonesia, mata pelajaran "Civics" sudah diajarkan di SMA sejak 1962. Tahun 1968, nama mata pelajaran "Civics" diganti dengan Pendidikan Kewarganegaraan, yang isinya mencakup sejarah Indonesia, geografi, ekonomi, politik dan pidato Presiden Soekarno. Mata pelajaran ini wajib dipelajari murid-murid sejak dari SD, SMP, sampai SMA. Pada 1975 rezim Soeharto mengubah mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan menjadi Pendidikan Moral Pancasila (PMP). Dalam PMP memuat materi Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) yang sesungguhnya merupakan bahan indoktrinasi Pancasila sesuai penafsiran monolitik pemerintahan Orde Baru.

## B. Pengertian dan Prinsip-Prinsip Budaya Demokrasi

Demokrasi sebetulnya telah diterima hampir semua pemerintahan di dunia. Bahkan pemerintah-pemerintah otoriter sekalipun ikut-ikutan menggunakan atribut demokrasi untuk menggambarkan rezim mereka. Demokrasi pada dasarnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi juga mencakup seperangkat praktek dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah panjang dan kadang berliku-liku.

Literatur ilmu politik, pada umumnya memberikan label demokrasi akan selalu merujuk pada pemerintahan oleh rakyat.



Implementasi konsep demokrasi pada tingkat nasional di dalam negara kebangsaan yang berskala besar" pada umumnya tidak dilakukan secara langsung oleh warga negara, melainkan secara tidak langsung melalui wakil-wakil rakyat yang dipilih berdasarkan prinsip kebebasan dan kesamaan. Dalam telaah umum politik, praktek demokrasi semacam ini tergolong dalam demokrasi tidak langsung.

Ada dua tataran berpikir mengenai demokrasi yang harus dipisahkan antara satu dengan lainnya. Pertama, demokrasi sebagai ide atau konsep dan kedua demokrasi sebagai praksis. Sebagai ide atau konsep, siapapun akan dapat menyusun suatu daftar sangat panjang mengenai arti, makna dan sikap serta perilaku yang tergolong demokratis. Kedaulatan tertinggi di tangan rakyat; kebebasan berbicara, berkumpul dan berserikat; kebebasan memilih adalah beberapa contoh ide demokrasi yang dapat diberikan. Kedua sebagai praksis, demokrasi sesungguhnya sudah menjelma menjadi sistem. Sebagai sebuah sistem, kinerja demokrasi terikat oleh seperangkat aturan main tertentu. Apabila dalam sistem demokrasi ini ada orang yang tidak mentaati aturan main yang berlaku, maka aktivitas itu akan merusak demokrasi. Dengan kata lain, aktivitas ini dalam konteks sistem demokrasi yang berlaku menjadi tidak demokratis atau antidemokrasi.

Perwujudan demokrasi tidak cukup dengan penyelenggaraan pemilu setiap periode tertentu serta adanya lembaga perwakilan rakyat. Sebab selain hal-hal tersebut negara yang demokratis memerlukan perlindungan hak asasi manusia serta adanya supremasi hukum.

Demokrasi terbagi menjadi dua kategori dasar, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung, memungkinkan semua warga tanpa melalui pejabat yang dipilih atau diangkat dapat ikut dalam pembuatan keputusan negara. Sedangkan demokrasi tidak langsung menggunakan sistem perwakilan. Setiap partai politik yang memenuhi syarat untuk mendapat kursi, menempatkan wakilnya dalam badan legislatif yang jumlahnya bergantung pada prosentase perolehan suara tingkat nasional. Pejabat pemerintahan dalam sistem demokrasi perwakilan memangku jabatan

atas nama rakyat dan tetap bertanggungjawab kepada rakyat, atas semua tindakan yang mereka lakukan.

Meriam Budiharjo, menyatakan ada banyak macam demokrasi yang dipraktekkan oleh berbagai negara. Ada demokrasi Konstitusional, demokrasi Parleментар, demokrasi Terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi Rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi Nasional dan sebagainya. Sebetulnya konsep itu memakai istilah demokrasi, yang menurut asal kata berarti "rakyatlah yang berkuasa" atau "government or rule by the people".

Sesudah perang dunia ke-2 kita melihat gejala bahwa secara formal demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia. Menurut suatu penelitian yang dilakukan oleh UNESCO pada tahun 1949 disimpulkan bahwa: "untuk pertama kali dalam sejarah, demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh",

Diantara sekian banyak aliran pikiran yang disebut demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya "demokrasi" akan tetapi mendasarkan dirinya atas komunisme. Kedua kelompok aliran tersebut, mula-mula berasal dari Eropa, tetapi sesudah Perang Dunia II nampaknya juga didukung oleh beberapa negara baru di Asia. India, Pakistan, Filipina, dan Indonesia mencita-citakan demokrasi konstitusional, sekalipun terdapat bermacam-macam bentuk pemerintahan maupun gaya hidup dalam negara-negara tersebut. Di lain pihak ada negara-negara baru di Asia yang mendasarkan diri atas komunisme, yaitu RRC, Korea Utara, dan sebagainya.

### 1. Beberapa Nilai Positif Demokrasi

Beberapa nilai positif demokrasi adalah sebagai berikut. (1) Keputusannya diambil berdasarkan suara rakyat atau kehendak rakyat; (2) Kebebasan individu dibatasi oleh kepentingan bersama, kepentingan bersama lebih penting daripada kepentingan individu atau golongan; (3) Kekuasaan merupakan amanat rakyat, segala sesuatu yang dijalankan

pemerintah adalah untuk kepentingan rakyat; (4) Kedaulatan ada ditangan rakyat, lembaga perwakilan...rakyat mempunyai kedudukan penting dalam sistem kekuasaan negara..

Setelah menyimak ciri dari demokrasi dan nilai-nilai demokrasi sebagaimana telah dluraikan, kita bisa bndingkan dengan bentuk pemerintahan berikut. (1) Oligarki adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh segelintir orang untuk kepentingan orang banyak Partisipasi rakyat dalam pemerntahan dibatasi atau bahkan ditiadakan dengan dihapusnya lembaga perwakilan rakyat dan keputusannya tertinggi ada pada tangan segelintir orang tersebut. (2) Anarki adalah pemerintahan yang kekuasaannya tidak jelas, tidak ada peraturan yang benar-benar dapat dipatuhi. Setiap individu bebas menentukan kehendaknya sendiri-sendiri tanpa aturan yang jelas. (3) Mobokrasi adalah pemerintahan yang dikuasai oleh kelompok orang untuk kepentingan kelompok yang berkuasa, bukan untuk kepentingan rakyat Biasanya mobokrasi dipimpin oleh sekelompok orang yang mempunyai motivasi yang sama. (4) Diktator ialah kekuasaan yang terpusat pada seseorang yang berkuasa mutlak (otoriter).

## 2. Prinsip-Prinsip Budaya Demokrasi

Seorang ilmuwan politik terkenal yang secara mendalam mengkaji demokrasi Robert A Dahl, mengemukakan bahwa dalam budaya demokrasi terdapat tiga prinsip utama sebagai berikut. (1) Kompetisi; budaya demokrasi memberikan peluang yang sama untuk bersaing bagi setiap individu, kelompok dan organisasi (khususnya partai politik) untuk menduduki posisi kekuasaan dalam pemerintah. Kompetisi tentunya berlangsung dalam jangka waktu yang teratur yang tertib dan damai. Dengan kata lain kompetisi itu berlangsung melalui pemilihan umum (untuk Indonesia 5 tahun sekali, di Amerika Serikat 4 tahun sekali) dan dilakukan tanpa adanya tindakan kekerasan. (2) Parnslpasc budaya demokrasi memberikan kesempatan yang sama bagi semua orang untuk terlibat dalam pemilihan pemimpin melalui pemllihan yang bebas secara teratur dan terlibat dalam pembuatan dan melaksanakan kebijakan publik. (3) Kebebasan; budaya demokrasi memberikan

( )  
jaminan kebebasan berpendapat, kebebasan pers, kebebasan mendirikan dan menjadi anggota organisasi yang dijamin dapat menjadi saluran partisipasi dan berkompetisi. Demokrasi yang digambarkan oleh Robert A. Dahl tersebut, tampak terbatas sebagai sistem politik. Bapak pendiri negara kita atau proklamator Bung Karno dan Bung Hatta tidak membatasi makna demokrasi terbatas sebagai sistem politik, tetapi juga sebagai sistem ekonomi dan sistem sosial. Bung Karno memberikan istilah demokrasi yang demikian sebagai "*socio democratie*", sedangkan Bung Hatta menamakannya sebagai "demokrasi sosial".

" Dengan demikian di Indonesia demokrasi tidak hanya diterapkan dalam bidang politik, tetapi juga dalam bidang ekonomi dan sosial. Dalam demokrasi ekonomi/ekonomi kerakyatan semua anggota masyarakat tidak hanya turut serta dalam proses produksi dan dalam menikmati hasil-hasil produksi, melainkan juga dalam mengawasi berlangsungnya proses produksi dan distribusi tersebut. Kemudian demokrasi sebagai sistem sosial berarti dalam kehidupan bermasyarakat diakui adanya persamaan kedudukan. Persamaan kedudukan antara laki-laki dan perempuan, antara kelompok mayoritas dan minoritas. Ini berarti dalam masyarakat perlu dihindari sikap dan perilaku yang dapat membentuk hubungan yang berpola Tuan - hamba (*iféodalisme*), maupun sikap dan perilaku yang membedakan (*diskriminatif*) atas dasar perbedaan status sosial, jenis kelamin, suku, ras dan agama.

Di samping itu, perlu diingat bahwa negara Indonesia tercinta memiliki dasar negara yaitu Pancasila. Pancasila yang telah dikembangkan dalam aturan dasar kehidupan bernegara yaitu UUD 1945. Oleh karena itu pelaksanaan demokrasi di Indonesia harus berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Yang termasuk pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, misalnya dasar: Ketuhanan Yang Maha Esa/ religius, kemanusiaan/ hak asasi manusia, persatuan/ pluralisme, perwakilan/langsung, keadilan dan kesejahteraan, dan negara hukum, Ini berarti dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan prinsip-

prinsip tersebut di atas, Contohnya, ketika melakukan kompetisi, partisipasi dan aktivitas yang mengekspresikan kebebasan tidak dibenarkan berakibat menimbulkan perpecahan atau disintegrasi bangsa, karena hal ini bertentangan dengan dasar persatuan. Atau dengan melanggar peraturan yang berlaku, karena bertentangan dengan dasar negara hukum.

### 3. Jenis-Jenis Demokrasi

Demokrasi "berdasarkan cara menyampaikan pendapat" terbagi dalam tiga jenis yakni, demokrasi tidak langsung, demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan, dan demokrasi perwakilan dengan pengawasan langsung dari rakyat

- 1) Demokrasi langsung. Dalam demokrasi langsung rakyat diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan untuk menjalankan kebijakan pemerintahan.
- 2) Demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Dalam demokrasi ini dijalankan oleh rakyat melalui wakil rakyat yang dipilihnya melalui Pemilu. Rakyat memilih wakilnya untuk membuat keputusan politik Aspirasi rakyat disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat
- 3) Demokrasi perwakilan dengan sistem pengawasan langsung dari rakyat. Demokrasi ini merupakan campuran antara demokrasi langsung dengan demokrasi perwakilan. Rakyat memilih wakilnya untuk duduk didalam lembaga perwakilan rakyat, tetapi wakil rakyat dalam menjalankan tugasnya diawasi rakyat melalui referendum dan inisiatif rakyat Demokrasi ini antara lain dijalankan di Swiss. Referendum adalah pemungutan suara untuk mengetahui kehendak rakyat secara langsung.

Referendum dibagi menjadi tiga macam, yaitu referendum wajib, referendum tidak wajib, dan referendum konsultatif

- a) Referendum wajib, dilakukan ketika ada perubahan atau pembentukan norma penting dan mendasar dalam UUD (Konstitusi) atau UU yang sangat politis. UUD atau UU tersebut yang telah dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat dapat

- dilaksariakan setelah mendapat persetujuan rakyat melalui pemungutan suara terbanyak. Jadi referendum ini dilaksanakan untuk meminta persetujuan rakyat terhadap hal yang dianggap sangat penting atau mendasar.
- b) Referendum tidak wajib, dilaksanakan jika dalam waktu tertentu setelah rancangan undang-undang diumumkan, sejumlah rakyat mengusulkan diadakan referendum. Jika dalam waktu tertentu tidak ada permintaan dari rakyat, Rancangan Undang-undang itu dapat menjadi undang-undang yang bersifat tetap.
- c) Referendum konsultatif hanya sebatas meminta persetujuan saja, karena rakyat tidak mengerti permasalahannya, pemerintah meminta pertimbangan pada ahli bidang tertentu yang berkaitan dengan permasalahan tersebut

Demokrasi berdasarkan titik perhatian atau prioritasnya terdiri atas demokrasi formal, demokrasi material, dan demokrasi campuran.

- 1) Demokrasi formal secara hukum menempatkan semua orang dalam kedudukan yang sama dalam bidang politik, tanpa mengurangi kesenjangan ekonomi. Individu diberi kebebasan yang luas, sehingga demokrasi ini disebut juga demokrasi liberal.
- 2) Demokrasi material memandang manusia mempunyai kesamaan dalam bidang sosial-ekonomi, sehingga persamaan bidang politik tidak menjadi prioritas. Demokrasi semacam ini dikembangkan di negara sosialis-komunis.
- 3) Demokrasi campuran meruapakan campuran dari kedua demokrasi tersebut di atas. Demokrasi ini berupaya menciptakan kesejahteraan seluruh rakyat dengan menempatkan persamaan derajat dan hak setiap orang.

Demokrasi "berdasarkan prinsip idlologi," demokrasi dibagi dalam demokrasi liberal dan demokrasi rakyat.

- 1) Demokrasi liberal. Demokrasi ini memberikan kebebasan yang luas pada individu. Campur tangan pemerintah diminimalkan

bahkan ditolak., Tindakan sewenang-wenang pemerintah terhadap warganya dihindari. Pemerintah bertindak atas dasar konstitusi (hukum dasar).

- 2) Demokrasi rakyat atau demokrasi proletar. Demokrasi ini bertujuan menyejahterakan rakyat Negara yang dibentuk tidak mengenal perebedaan kelas. Semua warga negara mempunyai persamaan dalam hukum, politik.

Demokrasi berdasarkan wewenang dan hubungan antar alat kelengkapan negara dibedakan dua yaitu demokrasi parlementer, dan demokrasi presidensial.

- 1) Demokrasi Parlementer dengan ciri sebagai berikut: (a) DPR lebih kuat dari pemerintah; (b) menteri bertanggung jawab pada DPR; (c) program kebijaksanaan kabinet disesuaikan dengan tujuan politik anggota parlemen; (d) kedudukan kepala negara sebagai simbol tidak dapat diganggu gugat
- 2) Demokrasi Presidensial dengan ciri sebagai berikut: (a) negara dikepalai presiden; (b) kekuasaan eksekutif presiden dijalankan berdasarkan kedaulatan yang dipilih dari dan oleh rakyat melalui badan perwakilan; (c) presiden mempunyai kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri; (d) menteri tidak bertanggung jawab kepada DPR melainkan kepada presiden; (e) presiden dan DPR mempunyai kedudukan yang sama sebagai lembaga negara, dan tidak dapat saling membubarkan.'

### C. Masyarakat Madani (*Civil Society*)

#### 1. Pengertian dan Ciri-cirinya

*Civil society*, yang kini sering diterjemahkan dengan masyarakat madani, tampaknya semakin mendapat tempat di dalam wacana politik di Indonesia. Sebagai sebuah konsep, masyarakat madani berasal dari proses sejarah Barat. Akar perkembangannya dapat dirunut mulai Cicero dan bahkan sejak jaman *Aristoteles*. Yang jelas, Cicero yang mulai menggunakan istilah *societas civilis* dalam filsafatnya. Dalam tradisi Eropa sampai abad ke-18, pengertian *civil society* dianggap sama dengan



pengertian *dominansi*, yakni suatu kelompok yang mendominasi seluruh kelompok masyarakat lain.

Diskusi-diskusi mutakhir tentang *civil society* pada umumnya berporos pada pemahaman *de Tocqueville*. *Civil society* dapat didefinisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan, antara lain: kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*selfgenerating*), dan keswadayaan (*selfsupporting*), kemandirian tinggi berhadapan dengan negara, dan keterkaitan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti warganya. Dari pengertian tersebut *civil society* berwujud dalam berbagai organisasi yang dibuat oleh masyarakat di luar pengaruh negara. Lembaga swadaya masyarakat, organisasi sosial keagamaan, paguyuban, dan juga kelompok-kelompok kepentingan adalah wujud dari kelembagaan *civil society*:

## 2) Perkembangan Masyarakat Madani (*Civil Society*) di Indonesia

Secara historis *civil society* di Indonesia telah muncul ketika proses transformasi akibat modernisasi terjadi dan menghasilkan pembentukan masyarakat baru yang berbeda dengan masyarakat tradisional. Dengan demikian akar *civil society* di Indonesia bisa dirunut secara historis semenjak terjadinya perubahan sosial ekonomi pada masa kolonial Belanda. Hal tersebut mendorong terjadinya pembentukan masyarakat baru lewat proses industrialisasi, urbanisasi dan pendidikan modern. Hasilnya antara lain, adalah munculnya kesadaran baru di kalangan kaum elit pribumi yang kemudian mendorong terbentuknya organisasi-organisasi sosial modern di awal abad 20.

Dalam perjalanannya, pertumbuhan *civil society* di Indonesia pernah mengalami suatu masa yang cukup menjanjikan bagi Pertumbuhannya. Hal ini terjadi sejak kemerdekaan sampai dengan 1950-an, pada saat organisasi-organisasi sosial dan politik dibiarkan tumbuh bebas dan memperoleh dukungan kuat dari warga masyarakat yang baru saja merdeka. Oleh karena itu terciptalah kekuatan masyarakat yang mampu menjadi penyeimbang dan pengawas terhadap kekuatan negara, Sayangnya sekali iklim demikian tak berlangsung



lama. Karena ormas-ormas dan lembaga-lembaga sosial berubah menjadi alat bagi merebaknya politik aliran dan pertarungan berbagai ideologi. Awai tahun 1960-an akhirnya mulai mengalami kemunduran yang nyata. Demokrasi terimpln maupun orde baru membuat posisi negara semakin kuat sedangkan posisi rakyat lemah.

Terjadi paradok, semakin berkembangnya kelas menengah pada masa orde baru ternyata tidak mampu tidak mampu mengontrol *hegemoni* negara. Karena ternyata kelas menengah di Indonesia memiliki ketergantungan yang sangat tinggi terhadap negara dan penguasa. Kelas menengah di negeri ini juga masih punya problem cultural dan primordial. Ada kelas menengah pribumi ada nonpribumi, muslim dan non-muslim, Jawa dan non-Jawa. Hal ini berpengaruh terhadap munculnya solidarisitas di kalangan para anggotanya. Akibatnya negara mudah melakukan tekanan dan pencegahan bagi timbulnya solidaritas kelas menengah untuk memperluas kemandirannya.

### 3. Asal Usul Istilah Masyarakat Madani (*Civil Society*)

Dalam dasawarsa terakhir abad ke-20, telah lahir kembali dalam wacana dan gerakan politik global sebuah istilah yang telah lama dllupakan, yaitu istilah *civil society*

(masyarakat madani). Istilah tersebut secara konseptual dikembangkan dari pengalaman *era pencerahan* Eropa Barat abad ke-1, munculnya kembali di Eropa Timur pada dasawarsa 1980-an sebagai jawaban terhadap negara dengan sistem partai sosialis (tunggal) yang otoriter yang kemudian dapat dijatuhkan. Dari Eropa Timur, gema *civil society* kemudian menjalar dan menyebar hampir ke seluruh penjuru dunia. Di Eropa Barat, gema tersebut mengambil bentuk tumbuhnya kritik sayap kanan terhadap "negara kesejahteraan", sementara di Amerika Latin diartikulasikan dengan keinginan untuk bebas dari pemerintahan militer. Sedangkan di Afrika, Asia Timur, dan Timur Tengah, *civil society* digunakan untuk mengekspresikan keanekaragaman perjuangan untuk demokratisasi dan perubahan politik (Amin Abdullah, 2003:1).

Gema *civil society* (masyarakat madani) pada perkembangan berikutnya ternyata masuk ke dalam wacana lembaga-lembaga *multilateral*. Sebagai misal, *The Inter-American Development Bank* (Bank

♦.Y.

Pembangunan Antar Amerika) merintis sebuah proyek penguatan *civil society* di Amerika Latin pada dasawarsa ♦♦0-an. Tidak hanya itu, bahkan IDB (Bank Pembangunan Internasional), "Bank Dunia, UNDP (Program Pembangunan PBB), Yayasan Soros, dan Pemerintahan Denmark, semuanya mulai membiayai program-program pengembangan *civil society* di Eropa Timur, Afrika, dan Amerika Latin. Dari fakta ini, *istilafcivil society* telah berkembang dari sekedar konsep menjadisebuah gerakan (Amin Abdullah, 2003:3).

#### 4. Runtuhnya Orde Baru dan Bangkitnya Masyarakat Madani (*Civil Society*) ♦--

Wacana *civil society* telah menjadi salah satu cara untuk melepaskan kekecewaan atau ketidakpuasan sebagian warga masyarakat terhadap praktik-praktik politik Orde Baru yang sangat *hegemonik* dalam pengelolaan sosial, ekonomi, politik dan kebudayaan. Dalam penataan politik, misalnya, rezim Orde Baru melakukan beberapa hal sebagai berikut. (1) Reformasi pada tingkat elite dengan membentuk korporasi negara dimana militer, teknokrat dan birokrat menjadi sendi-sendi utamanya. (2) Depolitisasi arus bawah melalui kebijakan massa mengambang dan di kalangan mahasiswa melalui kebijakan normalisasi kehidupan kampus. (3) Institusionalisasi politik dalam masyarakat dengan penyederhanaan sistem kepartaian dan penyatuan ideologi politik formal melalui asas tunggal Pancasila, dalam penataan kebudayaan, terutama yang terkait dengan ideologi bangsa, selain pengasastunggalan ideologi organisasi politik (dan organisasi masyarakat) seperti sudah disebut, telah dilakukan juga program penataran P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) dan mata pelajaran PMP (Pendidikan Moral Pancasila) dengan memonopoli interpretasi Pancasila oleh negara, dan penerapan pendekatan keamanan kepada para pembangkang,

Dalam penataan ekonomi, rezim Orde Baru melakukan akumulasi modal melalui kegiatan sebagai berikut. (1) Mobilisasi kekuatan kelas *borjuis* nasional sebagai motornya, walaupun masih dimonopoli kelompok non-pribumi. (2) Pelibatan diri secara aktif dalam sistem kapitalis dunia sehingga diperoleh dukungan, baik finansial,

teknik, keahlian dan bahkan politik dari lembaga-lembaga internasional yang berkepentingan dengan ekspansi sistem kapitalisme global.

Dalam penataan sosial, rezim Orde Baru melakukan proses produksi dan reproduksi sosial melalui: (1) penguasaan wacana yang menyangkut tema modernisasi, terutama pembangunan ekonomi. (2) penciptaan *legalsme-konstitusionallsme* atau pembuatan sub-wacana dan sub-praksis politik dengan acuan konstitusional,

Di tengah *hegemoni* negara era Orde Baru yang melakukan pembatasan dan penutupan ruang kebebasan itu, masyarakat madani (*civil society*) memperoleh momentumnya sebagai obyek wacana, dan ketika bangsa Indonesia memasuki era reformasi sebagai koreksi terhadap era sebelumnya wacana masyarakat madani (*civil society*) terakumulasi menjadi cita-cita ideal mewujudkan masyarakat Indonesia baru. Pada awal era reformasi diadakan banyak seminar, diskusi dan *talkshow* digelar dan artikel ditulis tentang membangun masyarakat Indonesia baru dan itu semua terkait dengan wacana masyarakat madani (*civil society*), baik secara eksplisit maupun implisit. Lebih dari itu, di era Habibie yang sangat singkat, masyarakat madani (*civil society*) telah dijadikan pemerintah sebagai acuan reformasi dan pembentukan masyarakat Indonesia baru melalui pendirian Tim nasional Reformasi menuju Masyarakat Madani. Yang lebih memprihatinkan adalah bahwa sebagian besar dari fenomena komunalisme dan *radkattsme* massa itu menggunakan instrumen agama (bahasa, organisasi, simbol, dan sentimen) dalam ideologi dan gerakannya.

Presiden Susilo Bambang Yuhoyono mengakui, dalam memenuhi prinsip negara hukum, jaminan hak asasi manusia, dan hak warga negara sebagaimana diatur dalam UUD 1945, ada kesenjangan antara apa yang diharapkan dan kenyataannya. Meskipun sejak dulu bangsa Indonesia telah berjuang dan berusaha mengatasi kesenjangan yang terjadi, tetapi hasilnya dirasakan belum memuaskan semua pihak. Demikian Presiden dalam sambutannya ketika membuka acara Pertemuan Puncak Peranan Bantuan Hukum dalam Memajukan Akses Keadilan Masyarakat Marjinal dalam Konteks HAM, Senin 24 Apr.H 2006 di Jakarta. Acara dihadiri Ketua Dewan Pembina Yayasan Lembaga

Bantuan Hukum Indonesia (LBHI) Adnan Buyung Nasution adalah se- lah menteri. Presiden Yudhoyono adalah presiden pertama yang hadir dalam acara LBH sepanjang sejarah LBH. Hal itu juga dilakukan Ketua Dewan Pengurus YLBHI Munarman (Harian Kompas, 25 April 2006).

Dalam lanjutan sambutannya, Presiden mengatakan, "Saya berharap kenyataan ini tidak membuat kita kehilangan energi, semangat, menyerah, dan berputus asa. Perjuangan mewujudkan sesuatu yang ideal memang memerlukan waktu panjang. Simaklah pengalaman negara maju. Eropa, Amerika Serikat, Jepang dan lainnya, betapa panjangnya tatanan dan sistem nilai diwujudkan", Pemerintah, ujar presiden, sejak awal telah menegaskan sikap memberikan perhatian lebih besar bagi penegak hukum dan perlindungan HAM. "Selain MPR merampungkan tugas menyelesaikan amandemen UUD 1945, saya mewarisi berbagai peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan landasan penegakkan hukum dan perlindungan HAM yang lebih baik", kata Presiden seraya menambahkan pemerintah telah meratifikasi berbagai instrumen hukum internasional, seperti Kovenan Hak sipil dan Politik, Kovenan Sosial dan ekonomi, beserta protokolnya (Harian Kompas, 25 April 2006).

# BAB VII IMPLEMENTASI DEMOKRASI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN

## A. Pengertian Sistem Pemerintahan

Tiga pengertian sistem pemerintahan (menurut hukum tata negara) adalah sebagai berikut. (1) Sistem pemerintahan dalam arti sempit, yakni sebuah kajian yang melihat hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam sebuah negara. Berdasarkan kajian ini menghasilkan dua model pemerintahan yakni, sistem parlementer dan sistem presidensial. (2) Sistem pemerintahan dalam arti luas, yakni suatu kajian pemerintahan negara yang betolak dari hubungan antara semua organ negara, termasuk hubungan antara pemerintah pusat dengan bagian-bagian yang ada di dalam negara. Bertitik tolak dari pandangan ini sistem pemerintahan negara dibedakan menjadi negara kesatuan, negara serikat (federal), dan negara konfederasi. (3) Sistem pemerintahan dalam arti sangat luas, yakni kajian yang menitik beratkan hubungan antara negara dengan rakyatnya. Berdasarkan kajian ini dapat dibedakan sistem pemerintahan monarki, pemerintahan aristokrasi dan pemerintahan demokrasi.

Sistem pemerintahan menurut para ahli adalah sebagai berikut.

- 1) Aristoteles, membagi bentuk pemerintahan menurut "jumlah orang yang memerintah dan sifat pemerintahannya menjadi enam yakni monarki, tirani, aristokrasi, oligarki, republik (*politeia*) dan demokrasi.
- 2) Polybius, membagi bentuk pemerintahan menurut jumlah orang yang memerintah serta sifat pemerintahannya, Berdasarkan sudut pandang ini dapat dibedakan enam jenis pemerintahan, yakni: monarki, tirani, aristokrasi, oligarki, demokrasi dan anarki (*oklokasi*).

- 3) > Kranenburg, menyatakan adanya ketidak pastian penggunaan istilah monarki dan republik untuk menyebut bentuk negara atau bentuk pemerintahan.
- 4) Leon Duguit, membagi bentuk pemerintahan berdasarkan cara penunjukan kepala negaranya. Yakni "sistem republik" kepala negaranya diangkat lewat pemilihan, sedangkan "sistem monarki" kepala negaranya diangkat secara turun temurun.
  - 5) Jellinec, membagi bentuk pemerintahan menjadi dua yakni republik dan monarki. Pendapat ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Leon Duguit, »-:

## B. Perbedaan Parlementer dan Presidensial

Sistem pemeririntahan palementer adalah sistem pemerintahan yang eksekutif dengan legislatif (pemerintah dan parlemen/DPR) memiliki hubungan yang bersifat timbal balik dan saling mempengaruhi. Sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang badan legislatif dan badan eksekutif boleh dikatakan tidak terdapat hubungan seperti pada sistem pemerintahan parlementer.

Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Presidensial adalah sebagai berikut,

- 1) Kekuasaan pemerintahan terpusat pada satu orang, yaitu presiden. Maksudnya presiden berkedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.
- 2) Presiden dibantu oleh menteri-menteri yang diangkat dan bertanggung jawab kepadanya.
- 3) Masa jabatan presiden ditetapkan dalam jangka waktu tertentu.
- 4) Presiden dan para menteri tidak bertanggung jawab kepada parlemen atau DPR.
- 5) Sistem pemerintahan presidesial diterapkan di Amerika Serikat, Filipina dan Indonesia saat int,

Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Parlementer: (1) Kedudukan kepala negara tidak dapat diganggu gugat, (2) Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen. (3) Susunan anggota dan program kabinet didasarkan atas s♦ara terbanyak dalam

parlemen. (4) Kabinet dapat dijatuhkan atau dibubarkan setiap waktu oleh parlemen. (5) Kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan tidak terletak dalam satu tangan atau satu orang. (6) Sistem pemerintahan parlementer diterapkan di negara Inggris, Eropa Barat, dan Indonesia ketika berlaku UUD RIS dan UUDS 1950.

### C. Negara-negara dengan Sistem Parlementer

#### a) Inggris

1. Kepala negara dipegang oleh Ratu yang bersifat simbolis dan tidak dapat diganggu gugat.
2. Peranan perundang-undangan dalam penyelenggaraan negara lebih banyak bersifat konvensi (peraturan tidak tertulis).
3. Kekuasaan pemerintahan berada di tangan Perdana Menteri yang memimpin menteri atau sering disebut *Cabinet Government* (pemerintahan kabinet). Perdana menteri mempunyai kekuasaan cukup besar, antara lain: (a) memimpin kabinet yang anggotanya telah dipilihnya sendiri; (b) membimbing Majelis Rendah; (c) menjadi penghubung dengan Ratu; (d) memimpin partai mayoritas.
4. Kabinet yang tidak memperoleh kepercayaan dari badan legislatif harus segera meletakkan jabatan.
5. Perdana Menteri sewaktu-waktu dapat mengadakan pemilihan umum sebelum masa jabatan Parlemen yang lamanya lima tahun berakhir.
6. Hanya ada dua partai besar (Partai konservatif dan Partai Buruh), sehingga partai yang memenangkan pemilu di beri hak untuk memerintah, partai yang kalah sebagai oposisi. /

#### b) Perancis

1. Kedudukan presiden kuat, karena dipilih langsung oleh rakyat
2. Kepala negara dipegang Presiden dengan masa jabatan selama tujuh tahun.
3. Presiden diberi wewenang untuk bertindak pada masa darurat dalam menyelesaikan krisis.



4. Jika terjadi pertentangan antara kabinet dengan legislatif presiden boleh membubarkan legislatif.
5. Jika ada suatu UU yang telah disetujui legislatif, namun tidak disetujui presiden, maka dapat diajukan langsung kepada rakyat melalui referendum atau diminta pertimbangan dari Majelis Konstitusional.
6. Penerimaan mosi dan interpelasi dipersukar, misalnya sebelum sebuah mosi boleh diajukan dalam sidang badan legislatif, harus didukung oleh 10% dari jumlah anggota badan itu.
7. Sistem pemerintahan Perancis ini sebenarnya bukan parlementer murni. Tetapi pemisahan jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan memang menunjukkan ciri parlementer.

c) India

1. Badan eksekutif terdiri dari seorang presiden sebagai kepala negara dan menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri.
2. Presiden dipilih untuk masa jabatan lima tahun oleh anggota-anggota badan legislatif baik di pusat maupun di negara-negara bagian.
3. Penyelenggaraan pemerintahannya sangat mirip dengan Inggris dengan model *Cabinet Government*
4. Pemerintah dapat menyatakan keadaan darurat dan pembatasan-pembatasan kegiatan bagi para pelaku politik dan kegiatan media massa agar tidak mengganggu usaha pembangunan.

D. Sistem Presidensial Menurut UUD 1945

Di dunia ini tidak ada sistem pemerintahan kembar, meskipun suatu negara menggunakan sistem presidensial, antara negara yang satu dengan yang lainnya pasti terjadi variasi dan modifikasi sesuai kondisi setempat serta konstinya. Jika kita perhatikan lebih lanjut, ternyata dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia juga sedikit berbeda dengan Filipina dan Amerika Serikat misalnya. Sebagai



contoh Presiden Republik Indonesia memiliki fungsi yang begitu banyak dan penting. Fungsi Presideri menurut UUD 1945, meliputi: (1) sebagai kepala negara, presiden melakukan fungsi simbolis dan seremonial mewakili bangsa dan negara; (2) sebagai kepala eksekutif memimpin kabinet dan birokrasi dalam melaksanakan kebijakan umum; (3) sebagai kepala eksekutif, mengajukan rancangan undang-undang kepada legislatif; (4) sebagai panglima tertinggi angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara; (5) sebagai pemimpin dalam perumusan kebijakan luar negeri.

Apabila kita cermati Presiden Megawati Soekarnoputri, ataupun Wakil Presiden Jusuf Kalla selain sebagai presiden dan wakil presiden beliau masih memiliki fungsi tambahan yakni sebagai pemimpin partai politik. Megawati saat itu sebagai ketua umum PDIP dan Jusuf Kalla sebagai ketua umum Partai Golkar. Meskipun tidak ada larangan dalam konstitusi (UUD 1945) seorang presiden dan wapres sebagai pemimpin partai politik, namun seharusnya dalam kepemimpinannya lebih mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan partainya. Dengan kata lain ketika seseorang telah menjabat sebagai presiden atau jabatan publik yang lain, maka ia telah menjadi pemimpin dan sekaligus menyediakan dirinya untuk mengabdikan kepada publik (rakyat). Karena kekuasaan presiden sebagaimana tercermin dalam sistem pemerintahan presidensial begitu besar dan menentukan, maka banyak pemikiran yang berkembang sebaiknya jabatan sebagai pemimpin partai (ketua partai politik) ditinggalkan, agar dapat sepenuhnya mengabdikan kepada kepentingan bangsa dan negara. Jika seorang presiden dan wapres masih tetap menjabat juga sebagai ketua partai politik, dikhawatirkan akan memanipulasi jabatannya untuk kepentingan partai politiknya. Contoh negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, tetapi presidennya tidak sekaligus menjadi ketua partai politik adalah Amerika Serikat.

Dalam praktik pemerintahan dapat terjadi dua kemungkinan presiden kuat atau sebaliknya lemah. Sebagai contoh Presiden Austria, Islandia, dan Irlandia itu lemah meskipun mereka dipilih oleh rakyat, namun dalam praktiknya pemerintahan-

pemerintahan demokrasi ini bersifat parlementer. Kemudian Perancis dengan kedudukan presidennya yang kuat memiliki pemerintahan presidensial (sebelum tahun 1980). Namun Perancis memasuki periode pemerintahan gabungan (1986-1988) ketika Presiden Francois Mitterand kehilangan suara mayoritasnya di Majelis Nasional dan terpaksa mengangkat lawan politiknya yang utama, Jacques Chirac untuk jabatan perdana menteri. Chirac menjadi kepala pemerintahan, kekuasaan Mitterand berkurang dan hanya memegang peranan khusus dalam politik luar negeri, sehingga demokrasi Perancis telah bergeser ke pola parlementer, setidaknya untuk sementara waktu. Dari kasus ini kemudian melahirkan "sistem pemerintahan semi presidensial",

“ ”

#### E. Perbedaan Pemerintahan Monarki dan Republik

Bentuk pemerintahan modern menurut *Jelinec dan Leon Duquait* dibagi menjadi 2 yakni:

##### 1. Kerajaan (Monarki)

Monarki adalah negara yang dikepalai oleh seorang raja secara turun temurun dan menjabat untuk seumur hidup. Selain raja kepala negara monarki dapat dipimpin oleh kaisar (Jepang), syah (Iran), ratu (Inggris, Belanda), Emir (Kuwait), Sultan (Brunai Darussalam). Contoh negara monarki adalah Malaysia, Brunai Darussalam, Thailand, Jepang, Inggris, Belanda, Swedia, Norwegia, Monako, Maroko, Arab Saudi, Kuwait, Jordania, Belgia, Denmark dan sebagainya. :

Ada tiga jenis monarki, yaitu monarki absolut, monarki konstitusional, dan monarki parlementer.

- 1) Monarki absolut, seluruh wewenang dan kekuasaan raja tidak terbatas, Perintah raja merupakan UU yang harus dilaksanakan. Sistem ini dilaksanakan di Eropa sebelum Revolusi Perancis, maupun kerajaan di Nusantara pada masa lalu.
- 2) Monarki konstitusional, yakni monarki dengan kekuasaan raja dibatasi oleh konstitusi (UUD). Tindakan raja harus sesuai dan berdasar pada konstitusi, Contohnya Saudi Arabia, Denmark.
- 3) Monarki parlementer, yakni pemerintahan yang dikepalai oleh raja dan disamping raja ada parlemen. Kekuasaan raja sangat

terbatas karena dibatasi oleh konstitusi. Parlemen ini juga sebagai tempat pgra menteri , baik sendiri maupun bersama-sama bertanggungjawab. Raja hanya sebagai lambang kesatuan negara. Contohnya adalah Inggris, Belanda, Jepang dan Thailand.

## 2. Republik.

Istilah republik berasal dari bahasa latin "*res publica*" (kepentingan umum), yaitu negara dengan pemerintahan rakyat yang dikepalai oleh seorang presiden yang dipilih dari rakyat, oleh rakyat, untuk masa jabatan tertentu. Contoh negara yang menerapkan sistem ini adalah Indonesia, Filipina, Amerika Serikat, Jerman dan sebagainya.

Sistem republik memlllkl. 3 jenis yaitu republik presidensial, republik parlementer, dan republik absolut,

- 1) Republik Presidensial. Ciri utamanya kepala negara dan kepala pemerintahannya dipegang oleh satu orang yakni presiden. Para menteri bertanggung jawab pada presiden. Biasanya presiden dipilih langsung oleh rakyat dengan masa jabatan tertentu, dan menjalankan. pemerintahan berdasar UUD dan UU. Contohnya Indonesia, Amerika Serikat, dan Filipina.
- 2) Republik Parlementer. Ciri utamanya presiden sebagai kepala negara, sedangkan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan. Para menteri di bawah komando perdanar menteri bertanggungjawab pada parlemen. Contohnya adalah Italia dan India serta Pakistan.
- 3) Republik Absolut. Sistem pemerintahan ini sudah ditinggalkan. Contohnya adalah Republik Jerman semasa pemerintahan Hitler ataupun Republik Italia dibawah Musolini.

## F. Parlementer dan Presidensial Model Pemerintahan Paling Populer

Seperti telah diuraikan di muka ada' dua tipe sistem pemerintahan yang berkembang dalam zaman modern, yaitu *parlementer* dan *presidensial*. Inggris dikenal paling ber.pengalanian mengembangkan sistem pemerintahan parlementer. Sedangkan

Amerika Serikat dikenal paling berpengalaman dalam mengembangkan sistem pemerintahan presidensial. Sehingga kedua negara tersebut sering dijadikan acuan oleh berbagai negara berkembang dalam mengembangkan kedua sistem pemerintahan tersebut,

Kedua sistem pemerintahan/bentuk pemerintahan tersebut merupakan perwujudan *Trias Politica*. Dalam *Trias Politica* kekuasaan pemerintah dibagi menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Masing-masing kekuasaan diserahkan kepada sebuah badan yang terpisah satu sama lain sehingga dapat saling mengawasi dan mengimbangi untuk mencegah pemerintahan otoriter. Oleh karena itu, baik sistem parlementer maupun sistem presidensial adalah masuk dalam kategori pemerintahan yang menganut sistem politik demokrasi.

Dalam sistem parlementer di Inggris, yang memegang kekuasaan eksekutif adalah perdana menteri. Perdana menteri merupakan ketua partai mayoritas dalam parlemen (badan legislatif). Partai minoritas menjadi partai oposisi. Perdana menteri beserta para menteri, baik bersama-sama maupun masing-masing, bertanggung jawab kepada parlemen. Kalau terjadi konflik antara kabinet dan parlemen, maka yang memutuskan adalah rakyat lewat pemilihan umum yang dapat diadakan sewaktu-waktu. Parlemen Inggris terdiri atas perwakilan kaum bangsawan (*House of Lords*) dan rakyat biasa (*House of Commons*). Karena fungsi *House of Lords* dan *House of Commons* merupakan pengejawantahan dari fungsi parlemen, maka dikenal menganut sistem dua kamar.

Sedangkan dalam tipe Amerika Serikat, kekuasaan eksekutif dipegang oleh presiden yang dipilih oleh rakyat. Para menteri diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada presiden. Pemegang kekuasaan eksekutif adalah kongres (*Congress*). Kongres terdiri atas senat (perwakilan negara bagian) dan perwakilan rakyat atau DPR (*House of Representatives*). Senat dan *House of Representatives* melakukan fungsi kongres, oleh karena itu Amerika Serikat menganut sistem dua kamar, seperti Inggris. Sedangkan pemegang kekuasaan yudikatif adalah Mahkamah Agung.

Ketiga lembaga negara tersebut di atas, memegang kekuasaan yang berbeda-beda dan terpisah satu sama lain. *Congqres* membuat undang-undang, presiden melaksanakan undang-undang, mahkamah agung.mengadili pelanggaran undang-undang. Masing-masing lembaga merupakan lembaga tertinggi di bidang masing-masing. Dalam model sistem presidensial Amerika Serikat fungsi-fungsi kelembagaan negara mempergunakan sistem "sating kontrol dan saling imbang" (*check and balance*]. *Check and balance* dirancang untuk memperbolehkan tiap lembaga negara membatasi kekuasaan yang lain. Misalnya, presiden bisa memveto langkah-langkah kongres, baik pada tataran konstitusional maupun kebijakan. Veto presiden tidak dapat diruntu4kan 2/3 tanpa suara di Dewan Perwakilan Rakyat (*House of Representatives*) dan senat. Hal ini tidak hanya memberi kesempatan untuk mengawasi kongres, namun juga memungkinkannya untuk lebih dulu "mengimbangi" kepentingan legislatif. Terutama jika kongres dikuasai partai oposisi. Dengan begitu kongres akan memasukkan keberatan dalam pertimbangan sebelum peraturan tersebut diloloskan, untuk menghindari veto keluar.

Sedangkan pengawasan presiden pada pengadilan federal melalui kekuasaannya untuk mengangkat hakim-hakim federal baru dan hakim mahkamah agung. Efek pengangkatan ini adalah untuk menyingkirkan rintangan federal yang ditujukan pada penafsieannya atas undang-undang dan konstitusi, saat hakim agung yang dtangkatnya makm banyak jumlahnya. Namun *check and balance* juga membatasi prerogatif kepresidenan. Perintah eksekutif kepresidenan misalnya saja, harus sesuai dengan undang-undang atau ia tak akan bisa diperlakukan oleh pengadilan federal. Penunjukan yang dilakukan presiden untuk jabatan tinggi harus disetujui mayoritas suara senat. Begitu pula ketikr' presiden membuat traktat harus memperoleh persetujuan 2/3 anggota senat. Pengadilan federal juga bisa menyatakan tidak sah atas kesepakatan eksekutif dengan alasan perirritah itu tidak konstitusional.

Presiden juga bisa dipecat (*impeachment*) melakukan kejahatan dan pelanggaran berat lainnya (*high crimes and misdemeanors*). Kejahatan berat yaitu kejahatan melawan negara, seperti

pelembagaan. Sedangkan perbuatan tercela yang berat adalah korupsi .. besar dan pemerintahan yang salah urus. Dalam pemerintahan Amerika Serikat tidak ada pemecatan karena mendapat mosi tak percaya dari legislatif (seperti halnya yang tersirat dalam kehilangan suara kepercayaan dalam seluruh sistem parlementer). Karena *impeachment* bukan forum pertanggungjawaban politik mengenai kebijakan pemerintah, tetapi merupakan pertanggungjawaban hukum, yakni pertanggungjawaban atas pelanggaran hukum.

Proses *impeachment* (pemecatan dalam masa jabatan) diawali oleh dakwaan oleh suara mayoritas Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya disidangkan di senat, dengan pimpinan sidang kepala Mahkamah-Agung Amerika Serikat. Jika terbukti bersalah, maka dikenai hukuman berupa pemecatan dari jabatan presiden. Dalam sejarah Amerika Serikat hanya ada tiga presiden yang menghadapi *impeachment* yaitu Andrew Johnson pada tahun 1968 yang dibebaskan atas tuduhan melanggar Undang-Undang Masa Jabatan di Kantor Pemerintahan (*Tenure of Office Act*) yang disusun untuk mencegah presiden memecat sekretaris kabinet sampai senat menyetujui penggantinya. Richard Nixon mengundurkan diri pada tahun 1974 setelah Dewan Komisi Pengadilan menyetujui *impeachment* karena kasus menutupi kejahatan dan pencurian di Watergate. Bill Clinton dibebaskan dari tuduhan oleh senat di tahun 1999 setelah *diimpeach* oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk sumpah palsu dan penghalangan proses keadilan dalam kesaksiannya dalam kasus gugatan di pengadilan sipil.

Sistem pemerintahan *parlementer dan presidensial* tersebar ke dunia ketiga setelah Perang Dunia II. Negara-negara baru yang semula sebagai negara jajahan banyak terpengaruh oleh tipe sistem pemerintahan Inggris atau Amerika Serikat. Meskipun bentuknya tidak selalu sama, karena telah dipengaruhi oleh unsur-unsur setempat. Unsur setempat terutama adalah latar belakang budaya suatu bangsa. Budaya melatarbelakangi konstitusi apakah meletakkan eksekutif (presiden) atau legislatif (DPR) yang dominan. Jika budaya eksekutif yang dominan cenderung akan menganut sistem presidensial,



contohnya adalah Filipina. Kemudian jika meletakkan legislatif yang dominan, cenderung akan mengembangkan sistem parlementer contohnya adalah Australia, Srilanka, India, dan Selandia Baru.

Negara-negara di dunia yang menganut sistem presidensial jumlahnya lebih kecil dibandingkan yang menganut sistem parlementer. Hal ini dikarenakan sistem... parlementer lebih mampu menjamin stabilitas politik. Terutama di negara-negara yang tingkat partisipasi politiknya tinggi, meskipun perkembangan ekonominya masih belum begitu maju. Sistem presidensial tampak akan lebih efektif ketika ada kekuatan mayoritas. Namun bagi bangsa-bangsa yang terpecah oleh berbagai konflik, dan menganut sistem multipartai dengan perwakilan proporsional yang dapat memungkinkan pembentukan koalisi-koalisi akan mengundang sistem presidensial yang kurang efektif.

## G. Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara

### 1. Sistem Pemerintahan Amerika Serikat

Bentuk negara Amerika Serikat adalah "*federasi*", bentuk pemerintahannya "*republik*". Setiap warga negara Amerika Serikat memiliki hak yang sama menjadi presiden, Sebagai negara federasi Amerika Serikat terdiri dari lebih kurang 50 negara bagian, dan masing-masing negara bagian dikepalai seorang gubernur. Garis besar sistem pemerintahan Amerika Serikat adalah sebagai berikut:

Kekuasaan eksekutif di Amerika Serikat di pegang oleh presiden. Amerika Serikat menganut *sistem presidensial*, sehingga kedudukan presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dan menjalankan pemerintahan berpedoman kepada UUD dan UU serta bertanggung jawab kepada rakyat. Dalam menjalankan roda pemerintahan presiden Amerika Serikat diawasi oleh *Congress*. Kabinet (para menteri) ditunjuk oleh presiden dengan persetujuan senat, dan bertanggung jawab kepada presiden.

Kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh *Congress* [parlemen] yang terdiri dari dua kamar (*bicameral*), yaitu terdiri dari Senat (utusan negara-negara bagian), dan dewan perwakilan rakyat (*House of*





*Representative*). Anggota dewan perwakilan rakyat dipilih setiap empat tahun dan mewakili seluruh rakyat Amerika Serikat, bukan mewakili rakyat negara bagian. Sedangkan Senat terdiri dari 100 orang sebagai utusan negara bagian. Setiap negara bagian diwakili oleh 2 orang senator. Masa jabatan senator enam tahun.

Kekuasaan yudikatif di Amerika Serikat dijalankan oleh Mahkamah Agung (*Supreme of Court*) terhadap semua perkara, kecuali soal *impeachment* (proses pemecatan presiden). Asas yang diterapkan adalah persamaan. Selama berkekuasaan, masa jabatan anggota *Supreme of Court* adalah seumur hidup. Amerika Serikat adalah penganut asas pemisahan kekuasaan antara legislatif (*Congress*) yang menjalankan fungsi pembuatan undang-undang dan eksekutif (presiden dan menteri) yang menjalankan fungsi pemerintahan serta yudikatif [*Supreme of Court* / Mahkamah Agung) yang menjalankan fungsi peradilan. Masing-masing lembaga merupakan lembaga tertinggi dalam bidangnya masing-masing. Apabila terjadi konflik antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif maka yang harus menjadi penengah adalah lembaga yudikatif.

Ketiga lembaga tersebut di atas saling menguji atau membatasi dan mengontrol (*check and balance*) sehingga tidak ada yang lebih dominan satu dengan yang lainnya. Sebagai contoh legislatif mengawasi tindakan pemerintah dan membuat *public policy*, dua kamar di *Congress* memiliki kedudukan yang sama, sehingga tidak ada putusan yang hanya disetujui oleh salah satu kamar. Undang-undang yang dibuat *Congress* harus mendapat persetujuan presiden, presiden dalam mengangkat jaksa Agung harus mendapat persetujuan 2/3 anggota Senat, presiden dapat dipecat oleh *Congress*. Dalam mengangkat menteri presiden harus mendapat persetujuan 2/3 anggota Senat,

## 2. Sistem Pemerintahan Inggris

Inggris dikenal sebagai *Mother of Parliaments*. Setelah runtuhnya Romawi Inggris merupakan negara yang pertama kali menciptakan parlemen, yaitu sebuah dewan perwakilan rakyat yang dipilih oleh rakyat dengan kekuasaan untuk memecahkan problem sosial ekonomi

melalui perdebatan yang bebas dan mengarah pada pembuatan undang-undang. Inggris adalah negara kesatuan yang bentuk pemerintahannya *monarki*. Hanya keturunan raja dan ratu yang dapat menjadi kepala negara. Sistem pemerintahan yang diterapkan adalah *parlementer*, sehingga di samping raja atau ratu, ada *perdana menteri*. Ketua partai yang memenangkan pemilu sekaligus ditunjuk sebagai perdana menteri dan sekaligus *sebagai formatur penyusun kabinet*. Sehingga kabinet yang dibentuk lazim disebut *kabinet parlementer*, karena partai politik yang menguasai kabinet sama dengan partai politik yang memegang mayoritas parlemen (*House of Commons*). Kedudukan kabinet kuat dan jarang dijatuhkan parlemen sampai dengan dilaksanakannya pemilihan umum berikutnya. Adapun ciri-ciri pemerintahan Inggris adalah sebagai berikut.

- (1) Konstitusi Inggris tidak tertulis dan terus menerus berevolusi.
- (2) Bentuk negaranya kesatuan, dengan sebutan United Kingdom, terdiri dari England, Irlandia, Scotlandia, dan Wales.
- (3) Parlemen terdiri atas dua kamar (*bicameral*), terdiri dari *House of Commons* (*House of Representative*) dan *House of Lords*.
- (4) Tidak ada yudikatif yang sejajar seperti Amerika Serikat, karena badan peradilan ditunjuk oleh kabinet, tetapi menjalankan tugas dengan bebas dan tidak memihak. Bila terjadi sengketa antara kepala negara dan pemerintah harus diselesaikan oleh parlemen yang terdiri dari dua kamar.
- (5) Kekuasaan legislatif dan eksekutif tidak terpisah, Parlemen adalah badan legislatif, serta menjadi hos dari eksekutif.
- (6) Inggris sangat menghormati prinsip supremasi hukum, dan lembaga oposisi (partai oposisi).
- (7) Kabinet terdiri dari sekelompok yang dikepalai oleh perdana menteri. Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen (*House of Commons*).
- (8) Mahkota (kekuasaan raja/ratu) hanya sebagai simbol persatuan dan kesatuan nasional, oleh karena itu tidak memiliki kekuasaan politik.

- (9) Hak-hak *ipti* yang sangat asasi sangat dilindungi dan dihormati (*Habeas Corpus Act*).
- (10) Perdana menteri adalah ketua partai yang memenangkan pemilu dan sekaligus sebagai ketua *House of Commons*.

### 3. Sistem Pemerintahan Rusia

Pemerintahan Rusia sekarang ini mewarisi sistem pemerintahan Uni Soviet yang telah runtuh pada tahun 1990-an. Pemerintahan Rusia saat ini lahir sebagai hasil revolusi Oktober 1917. (1) Revolusi itu meruntuhkan dan mengganti kekaisaran yang berusia lima abad. (2) revolusi tersebut menghancurkan suatu sistem kelas sosial yang sangat timpang dan merombak hubungan antara kelas-kelas sosial yang ada. (3) revolusi membongkar dominasi gereja Katolik Ortodok dan menggantinya dengan *filosofi materialisme Karl Marx*. Beberapa ciri pemerintahan Rusia adalah sebagai berikut,

- (1) *Diktator (Otoriter)*. Pemerintah menciptakan hukum dan melaksanakannya tanpa partisipasi rakyat. Hanya mengenal satu partai yakni partai komunis, yang mendominasi semua kegiatan dan keputusan, serta melarang adanya partai lain.
- (2) *Totaliter*. Kekuasaan pemerintah meliputi semua bidang kehidupan seperti, ekonomi, budaya, sosial, pertahanan, keamanan, seni, sastra. Sehingga kebebasan individu sangat dibatasi.
- (3) *Sosialis sepenuhnya*. Pemerintah menguasai hampir semua faktor produksi, dan distribusi.
- (4) *Ideologi*. Rusia memegang teguh ideologi *Marxisme, dan Leninisme*.
- (5) Pemerintah partai komunis mengumumkan keputusan-keputusannya: akan tetapi merahasiakan langkah-langkah pengambilan keputusan tersebut,

Konstitusi Rusia berasal dari tahun 1936 yang menggantikan beberapa konstitusi semenjak tahun 1917. Konstitusi itu tidak dibentuk oleh rakyat Rusia dengan pemungutan suara yang bebas dan juga tidak dimintakan persetujuan rakyat untuk meratifikasinya, melainkan

disusun oleh sekelompok kecil pemimpin yang melanggengkan kekuasaannya melalui angkatan bersenjata.

Beberapa Ciri pemerintahan Rusia:

- (1) *Supreme Rusia*. Merupakan organ kekuasaan negara tertinggi dan merupakan badan legislatif negara Rusia yang terdiri dari dua kamar.
- (2) *Presidium*. Supreme Rusia memilih sebuah presidium, yang merupakan sebuah lembaga kepresidenan kolektif. Yang terdiri dari ketua, wakil ketua, sekretaris dan anggota. Supreme Rusia juga memilih dewan menteri yang menjalankan kekuasaan eksekutif sehari-hari. Presidium dan dewan menteri bekerja bersama-sama. Baik presidium maupun dewan menteri bertanggung jawab pada Rusia Tertinggi (Supreme Rusia),
- (3) *Perdana menteri atau ketua dewan menteri*, biasanya seorang tokoh partai kornunis, lazimnya dirangkap oleh sekjen partai komunis.
- (4) *Badan kehakiman*. Hakim-hakim dari badan kehakiman tinggi (*superior court*) Rusia dipilih oleh Supreme Rusia dan dapat pula diberhentikan dari jabatannya setiap saat
- (5) *Jaksa Agung* diangkat oleh Supreme Rusia. Jaksa agung sekaligus menjabat kepala penuntut umum Rusia, jabatan jaksa memiliki.., kewenangan besar untuk membawahi polisi dan: pegawai-pegawai peradilan serta menguasai prosedur dalam peradilan.
- (6) *Pemerintah* didominasi partai komunis yang merupakan otak dari negara. Pemerintah merupakan tubuh dari negara, dengan demikian kediktatoran proletariat yang dicita-citakan oleh Marx diganti dengan kediktatoran partai.

#### 4. Sistem Pemerintahan Perancis

Perancis adalah negara kesatuan dengan bentuk negara republik. Negara Perancis yang sekarang adalah merupakan kelanjutan dari negara yang lahir melalui Revolusi Perancis pada tahun 1789 dengan sembojannya yang terkenal *liberte* (kemerdekaan), *egalite* [kesetaraan], dan *fraternite* (persaudaraan). Revolusi besar tersebut

telah menumbangkan kekuasaan mutlak raja sehingga pemerintah dan negara diserahkan kepada sebuah *Assemblée Nationale* yang berkuasa penuh, dan mula-mula tersusun secara *unicameral*. Sistem parlementer di Perancis, menjadikan pemerintahan tidak stabil dan kabinet memiliki umur yang pendek. Berbeda dengan di Inggris dan Belanda yang juga menganut parlementer, tetapi konstitusinya memungkinkan raja membubarkan parlemen jika terjadi perselisihan pemerintah dan parlemen.

Perancis memiliki aturan yang sama, tetapi kemungkinan pembubaran parlemen sulit, karena harus meminta persetujuan senat. Akhirnya peraturan tertulis itu tidak berlaku lagi, yang berlaku adalah hukum kebiasaan yang memaksa kabinet mundur bila terjadi perselisihan pemerintah dan parlemen. Tetapi karena Perancis memiliki sistem administrasi yang baik serta berpengalaman, maka pergantian kabinet tidak banyak pengaruhnya bagi stabilitas pemerintahan, meskipun frekuensi perubahan kabinet cukup tinggi.

Ciri-ciri Pemerintahan Perancis

- (1) Perancis adalah negara kesatuan, dengan bentuk pemerintahan republik.
- (2) Sistem pemerintahan yang diterapkan parlementer, tetapi tidak murni.
- (3) Presiden bertanggung jawab kepada parlemen dan ia dipilih oleh rakyat bukan oleh parlemen. Masa jabatannya tujuh tahun, dengan kekuasaan yang sangat besar, sebab presiden dapat membubarkan parlemen tetapi parlemen tidak dapat memecat presiden.
- (4) Di bawah presiden ada dewan menteri yang disebut kabinet, sebagai pelaksana operasional pemerintahan, menteri diangkat dan berada di bawah pimpinan presiden, tetapi dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui rrat;
- (5) Perdana menteri yang memimpin kabinet, diangkat oleh presiden dari partai yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilu.

- (6) Adanya pemisahan kekuasaan (*legislatif, eksekutif, dan yudikatif*).
- (7) Parlemen dua kamar (*bicameral*), yang terdiri dari sidang nasional dan senat, Parlemen dapat menjatuhkan mosi terhadap menteri.
- (8) Ketua Mahkamah Agung sebagai pemimpin badan peradilan, sedangkan presiden sebagai ketua kedua dan menteri kehakiman sebagai wakil ketua.
- (9) Terdapat dewan konstitusi yang beranggotakan sembilan orang (tiga orang diangkat presiden, tiga orang diangkat ketua dewan nasional, tiga orang lainnya diangkat senat). Tugas dewan konstitusi adalah mengawasi ketertiban dalam proses pemilihan presiden dan parlemen, mengawasi pelaksanaan referendum, serta mengawasi agar tidak ada undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi.
- (10) Pemerintah daerah dilaksanakan dengan desentralisasi dan dekonsentrasi.
- (11) Kekuasaan kehakiman berada di tangan para hakim yang diangkat oleh eksekutif.

## 5. Sistem Pemerintahan Thailand

Bentuk negara Thailand adalah kesatuan, bentuk pemerintahannya monarki. Berdasar konstitusi 1974, Thailand menerapkan sistem pemerintahan parlementer.

- (1) Kepala negara Thailand adalah raja, yang merupakan lambang kesatuan identitas nasional. Sedang kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri dengan kekuasaan yang cukup besar. Perdana menteri diangkat oleh raja, Dewan menteri harus mendapat dukungan dari parlemen. Apabila parlemen tidak mempercayainya lagi maka kabinet harus meletakkan jabatan.
- (2) Badan legislatif dipegang oleh "*sidaniJ nasional*" yang bersifat *bicameral*, terdiri dari senat dan badan perwakilan. Masa jabatan enam tahun dan separuh dari jumlah anggota senat diganti atau

- 'D' diangkat kembali setiap tiga tahun, Parlemen dipilih langsung dalam pemilihan umum untuk masa jabatan empat tahun.
- (3) Badan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung yang beranggotakan hakim-hakim yang diangkat oleh raja. Mahkamah tersebut merupakan mahkamah tertinggi baik untuk perkara perdata maupun pidana.

## 6. Sistem Pemerintahan Malaysia

Federasi Malaysia dibentuk 16 September 1963, terdiri dari federasi Malaya, Serawak, Sabah, dan Singapura (Singapura berdiri sendiri Agustus 1965). Saat ini federasi Malaysia terdiri dari 13 negara bagian. Konstitusi Malaysia menetapkan sistem pemerintahan federal di bawah monarki konstitusional. Kepala negara Malaysia adalah raja yang dipilih di antara raja-raja yang menjadi anggota federasi.

Kejala negara Malaysia disebut "*Yang di Pertuan Agung*," yang dipilih oleh dan diantara majelis raja-raja yang terdiri dari sembilan raja yang turun temurun di semenanjung Malaya, yaitu Sultan (Johor, Kedah, Kelantan, Penang, Perak, Selangor, Trengganu, Raja Perlis, dan Negeri Sembilan. Masa jabatan Yang di Pertuan Agung adalah 5 tahun.

Kekuasaan eksekutif berada di tangan perdana menteri. Kabinet bertanggung jawab kepada Badan Legislatif yang bersifat bicameral (terdiri dari dewan negara dan dewan r<sup>at</sup>). Perdana menteri ditunjuk oleh Yang di Pertuan Agung. Menteri ditunjuk oleh Yang di Pertuan Agung atas rekomendasi perdana menteri. Kekuasaan pemerintah federal meliputi urusan luar negeri, pertahanan, keamanan dalam negeri, kehakiman, keuangan, industri, perdagangan, komunikasi, transportasi.

Kekuasaan kehakiman diserahkan kepada Mahkamah Federal yang mempunyai yurisdiksi memeriksa perkara banding. Di bawah Mahkamah Federal terdapat Mahkamah tinggi. Di bawah Mahkamah Tinggi terdapat *Session Court dan Magistrate*.



## 7. Republik Singapura

Tahun 1959 dengan suatu konstitusi tersendiri Singapura memperoleh status "*internal self rule*" dalam ikatan persemakmuran. Tahun 1963 bergabung ke dalam federasi Malaysia. Tanggal 9 Agustus 1965 keluar dari federasi Malaysia. Konstitusi Singapura yang sekarang berasal dari konstitusi 1959 dengan beberapa kali amandemen,

Badan legislatif Singapura adalah parlemen yang *monokameral* yang dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan 5 tahun. Parlemen dapat dibubarkan. Partai terbesar yang menguasai parlemen adalah partai Aksi Rakyat.

Kepala negara Singapura adalah presiden yang dipilih oleh parlemen untuk masa jabatan empat tahun. Presiden memiliki fungsi sebagai lambing nasional dan tugas-tugas seremonial. Presiden juga berhak menunjuk dan mengangkat perdana menteri, dapat juga menolak memberikan persetujuan atas suatu permohonan untuk membubarkan parlemen.

Kekuasaan pemerintahan ada ditangan perdana menteri yang ditunjuk oleh presiden. Perdana menteri memimpin para menteri dan bertanggung jawab kepada parlemen, Perdana menteri diangkat dari ketua partai mayoritas dalam parlemen. Jika ada mosi tidak percaya dari parlemen kepada kabinet maka: (1) Kabinet bubar atau menyerahkan mandat kepada presiden; (2) Perdana menteri dapat juga meminta presiden untuk membubarkan parlemen dan memerintahkan mengadakan pemilihan baru; (3) Jika permohonan untuk membubarkan parlemen ditolak maka kabinet harus menyerahkan mandat. Badan kehakiman dijalankan oleh Mahkamah tinggi yang mencakup Pengadilan Banding, *Magistrate Distrik* dan Pengadilan Khusus,



## BAB VIII IMPLEMENTASI DEMOKRASI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN AFFAN INDONESIA

### A. Pengantar

Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak kemerdekaannya memilih sistem politik demokrasi. Hal ini terlihat dengan jelas pada ideologi ketatanegaraan yaitu Pancasila. Demokrasi Pancasila memiliki watak demokrasi secara umum atau universal. Watak universal demokrasi Pancasila seperti tampak pada pengakuan atas prinsip kedaulatan di tangan rakyat, kebebasan, persamaan, kemajemukan, dan pentingnya kesejahteraan bagi rakyat.

Karakteristik demokrasi Pancasila terletak pada dianutnya prinsip harmoni atau keselarasan. Terutama keselarasan dengan Tuhan dan sesama manusia. Keselarasan dengan Tuhan memberikan warna religius dalam demokrasi, Warna religius ini merupakan pembeda dengan demokrasi Barat yang sekuler (memisahkan urusan agama dengan negara). Keselarasan sesama manusia menghasilkan prinsip keseimbangan antara kepentingan individu dengan kepentingan kolektif. Di sini tampak ideologi Pancasila sebagai ideologi alternatif. Dikatakan sebagai ideologi alternatif karena selama ini ada dua ideologi yang sangat berpengaruh di dunia, yaitu liberal dan sosialis/komunis. Ideologi liberal mengutamakan kepentingan individu yang melahirkan demokrasi liberal [*western democracy*]. Ideologi sosialis mengutamakan kepentingan kolektif. Ideologi sosialis (komunis), kemudian melahirkan demokrasi timur (*eastern democracy*), seperti "demokrasi sentralisme" (di Uni Soviet) dan "demokrasi rakyat" (di RRC). Negara *eastern democracy* menganggap demokrasi mereka lebih murni dari *Western democracy* yang dipandang semu karena ada unsur-unsur "penindasan" kapitalistik. Dalam kenyataan hidup sehari-hari kedua kepentingan itu (individu dan kolektif) merupakan hal yang

sama-sama penting dan bersifat komplementer tidak perlu dipertentangkan, tetapi perlu diakomodasi.

Ideologi Pancasila mengakomodasi kedua kepentingan tersebut. Di samping itu demokrasi yang berdasarkan pada ideologi Pancasila mencakup demokrasi politik dan ekonomi. Bung Karno memberikan istilah sebagai "*sociodemocratie*" dan Bung Hatta menamakannya "*demokrasi sosial*". Dalam demokrasi sosial, kesejahteraan rakyat menjadi prioritas. Sedangkan demokrasi politik, memadukan kelembagaan politik modern, seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik, pemilu dengan mekanisme pranata sosial budaya seperti permusyawaratan dalam pengambilan keputusan. Ini berarti perbedaan pendapat tetap dijamin, maka oposisi diakui dalam arti oposisi yang dinamis (berubah-berubah). Maksudnya adalah oposisi yang tidak melembaga (permanen) yaitu menentang kebijakan tertentu yang dipandang tidak sejalan, tetapi pada sisi lain akan mendukung atau loyal ketika kebijakan itu sejalan.

Seharusnya dengan karakteristik demokrasi Pancasila yang demikian, apabila diterjemahkan secara tepat dalam konstitusi dan dioperasionalkan dalam sistem pemerintahan dan politik akan menghasilkan sistem pemerintahan dan politik yang demokratis dan stabil. Namun dalam kenyataan masih jauh dari harapan, karena mengakomodasi suara rakyat pun masih merupakan barang yang langka. Hal ini dapat disimak dari perjalanan sistem pemerintahan dan politik di negara tercinta dari era demokrasi parlementer sampai era transisi demokrasi atau reformasi.

## B. Prinsip-Prinsip Pemerintahan yang Baik

*United Nations Development Program* mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip-prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan yang baik, adalah sebagai berikut:





1. Partisipasi  
Setiap warga negara punya hak yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
2. Penegakan hukum  
Hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.
3. Transparansi  
Transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi dan harus dapat juga diakses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya, informasi harus disediakan secara memadai dan mudah dimengerti, sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan.
4. Bersikap Melayani  
Setiap instansi harus berusaha sebagai pelayan yang baik dari publik.
5. Konsensus  
Pemerintah harus bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai consensus atau kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak.
6. Berkeadilan  
Memberikan kesempatan yang sama baik kepada semua orang untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
7. Efektif dan Efisien  
Semua instansi pemerintah harus menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan dengan memanfaatkan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia.
8. Akuntabel  
Para pengambil kebijakan publik harus bertanggung jawab atas keputusannya kepada publik. Penggunaan dana sekecil apapun harus dapat dipertanggungjawabkan pada publik.

## 9. Memiliki Visi Strategis

Para pemimpin publik harus memiliki pandangan yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Mereka harus paham aspek sejarah, budaya, kemajemukan dan sebagainya.

## 10. Bersifat Sistemik

Keseluruhan komponen atau unsure dalam pemerintahan harus saling memperkuat dan saling terkait, tidak berjalan sendiri-sendiri. Sebagai contoh informasi semakin mudah diakses berarti transparansi semakin baik, tingkat partisipasi akan semakin luas, dan proses pengambilan keputusan akan semakin efektif.

### C. Sistem Pemerintahan Indonesia

#### 1. Sistem Pemerintahan Indonesia Perlede 18 Agustus 1945 sd 27 Desember 1949

Dasar hukum sistem pemerintahan pada periode ini adalah UUD 1945, tetapi belum dapat dijalankan secara murni dan konsekuen, karena bangsa Indonesia baru saja memproklamasikan kemerdekaannya. Walaupun UUD 1945 telah diberlakukan, namun yang dapat dibentuk baru presiden, wakil presiden, serta menteri, dan para gubernur sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat.

Aturan peralihan UUD 1945 menyatakan bahwa untuk pertamakalinya presiden dan wakil presiden dipilih oleh PPK, jadi tidaklah menyalahi apabila MPR/DPR RI belum dimanfaatkan karena pemilihan umum belum diselenggarakan. Lembaga-lembaga tinggi negara lain yang disebutkan dalam UUD 1945, belum dapat diwujudkan sehubungan dengan keadaan darurat tersebut di atas. Jadi sebelum MPR, DPR, DPA, BPK, dan MA terbentuk segala kekuasaan dijalankan oleh presiden dengan dibantu oleh Komite Nasional. Hanya saja waktu itu aparat pemerintah penuh dengan jawa pengabdian.

Tanggal 5 Oktober 1945, dikeluarkan maklumat pemerintah yang menyatakan berdirinya Tentara Keamanan Rakyat, sebagai pimpinan TKR ditunjuk Supriyadi, yaitu seorang tokoh tentara Pembela

Tanah air. Karena Supriyadi gugur dalam pertempuran melawan Jepang di Blora, diadakan musyawarah TKR yang dihadiri oleh para Panglima Divisi dan Residen, terpilihlah Soedirman menjadi Panglima Besar. Beliau dilantik oleh Presiden Soekarno pada tanggal 18 Desember 1945, dan pada tanggal 3 Juni 1947, TKR resmi menjadi TNI.

Dalam Kongres Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), 16 Oktober 1945 di Malang. Wakil Presiden Mohammad Hatta mengeluarkan apa yang disebut Maklumat X (baca eks). Sejak keluarnya maklumat ini KNIP diberi wewenang untuk turut membuat UU dan menetapkan GBHN, jadi memegang sebagian kekuasaan MPR, di samping memiliki juga kekuasaan atas DPA dan DPR. Selanjutnya dikeluarkan lagi Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, yakni dilaksanakan Sistem Pemerintahan Parlementer, dan dibentuk kabinet parlementer pertama di bawah pimpinan Sutan Syahrir sebagai perdana menteri. Kabinet bertanggung jawab pada KNIP sebagai pengganti MPR/DPR.

Sejak saat itulah, sistem presidensial beralih menjadi sistem parlementer, walaupun tidak dikenal dalam UUD 1945. Selama sistem ini berjalan, sampai dengan 27 Desember 1949, UUD 1945 tidak mengalami perubahan secara tekstual. Oleh karena itu sebagian orang berpendapat bahwa perubahan dalam sistem pemerintahan ini melanggar UUD 1945. Pada tanggal 3 November 1945, dikeluarkan maklumat pemerintah tentang keinginan untuk membentuk partai-partai politik, sehingga berlakulah sistem multi partai.

## 2. Sistem Pemerintahan Indonesia pada Saat Konstitusi RIS

Sejak 17 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950 berlaku Konstitusi RIS. Pada periode ini, Indonesia menjadi negara serikat. Sebenarnya bukan kehendak seluruh rakyat Indonesia untuk memakai bentuk negara serikat ini, akan tetapi keadaan yang memaksa demikian. Sistem pemerintahan yang dianut oleh Konstitusi RIS adalah sistem parlementer. Dalam Konstitusi RIS dikenal adanya senat. Senat tersebut mewakili negara-negara bagian, setiap negara bagian diwakili 2 orang anggota senat.

Sistem pemerintahan yang dianut Konstitusi RIS Sistem Kabinet Parlementer Semu (*Quasi Parlementer*).

- (1) Perdana menteri diangkat oleh presiden, bukan oleh parlemen sebagaimana lazimnya.
- (2) Kekuasaan perdana menteri masih dikendalikan oleh presiden.
- (3) Kabinet dibentuk oleh presiden bukan oleh parlemen.
- (4) Pertanggungjawaban kabinet pada parlemen.
- (5) Parlemen tidak dapat menggunakan mosi tidak percaya kepada kabinet.
- (6) Presiden RIS menduduki jabatan rangkap sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan.

### 3. Sistem Pemerintahan Saat Demokrasi Parlementer (UUDS 1950)

Demokrasi parlementer atau demokrasi liberal secara penuh dalam arti berlaku bukan hanya dalam praktik tetapi juga diberi landasan konstitusionalnya. Menurut Wilopo sejak berlakunya UUDS 1950 yakni 17 Agustus 1950. Sistem demokrasi parlementer dengan sistem pemerintahan parlementer berlaku dari tahun 1950 - 1959. Demokrasi liberal yang berkembang ketika itu ditandai dengan pemerintahan oleh partai-partai politik.

Pendapat lain dikemukakan Nugroho Notosoesto, yang menyatakan bahwa dalam praktik ketatanegaraan, tanpa perubahan UUD, demokrasi liberal sebenarnya sudah dimulai sejak awal kemerdekaan yang didahului Maklumat Pemerintah tanggal, 14 November 1945. Sebelum maklumat tersebut, kabinet yang pertama kali kita miliki adalah sistem pemerintahan presidensial (19 Agustus - 14 November 1945) dipimpin oleh Presiden Soekarno. Setelah itu sistem pemerintahan parlementer yang dikembangkan. Perdana Menteri yang pertama adalah Sutan Sjahrir dari Partai Sosialis Indonesia (14 November 1945 - 27 Juni 1947). Alasan Sjahrir dengan memberlakukan sistem parlementer untuk menghilangkan kesan Presiden bertindak diktator, tak demokratis, dan menjadi boneka Jepang. Sjahrir kemudian digulingkan oleh Amir Sjarifuddin, yang juga berhaluan kiri. Kabinet Amir Sjarifuddin I dan II berusia tidak lama (3 Juli 1947 - 29 Januari 1948). Di bawah Amir Sjarifuddin, wilayah RI makin menyempit,

dikendalikan oleh daerah pendudukan Belanda, sebagai akibat Perjanjian Renville. Mohammad Hatta sebagai penggantinya (29 Januari - 20 Desember 1949) melakukan pembersihan terhadap sayap kiri (aliran komunis). Karena sayap kiri ternyata telah "terbeli" oleh Belanda.

Setelah ini tercatat ada 6 kabinet dengan sistem parlementer. Yang mengawali Natsir dari Masyumi dengan program penyelenggaraan pemilu dan penyelesaian Irian Barat, Dua program ini juga yang mewarnai program kabinet berikutnya. Dalam periode ini pertama kali terlaksananya pemilu sejak Indonesia merdeka. Itu terjadi pada tahun 1955, saat terbentuk Kabinet Burhanuddin Harahap.

Pemilu pertama 29 September 1955, diikuti oleh 118 kontestan, yang merebutkan 272 kursi DPR. Warga negara juga berbondong-bondong untuk memberikan suara dalam pemilu untuk memilih anggota Konstituante (badan pembentuk UUD) pada 15 Desember 1955. Pemilu tahun 1955 di kenal dalam sejarah di Indonesia sebagai Pemilu yang/paling demokratis. Karena kompetisi antara partai berjalan sangat intensif. Kampanye dilakukan penuh tanggung jawab, setiap pemilih memberikan hak pilihnya secara bebas tanpa rasa takut atau adanya tekanan. Undang-undang Pemilu No. 7 Tahun 1953, tidak memberikan peluang Panitia Pemilih Indonesia untuk mengatur lebih lanjut.

Dengan demikian, pemilu berjalan sangat kompetitif dan menghasilkan pemerintahan demokratis, sekalipun tidak menghasilkan partai politik yang kuat yang mampu membentuk eksekutif. Meskipun pada sistem pemerintahan parlementer atau demokrasi parlementer dikenal gagal, tetapi demokrasi di Indonesia dinyatakan mengalami kejayaan pada masa ini. Dalam arti hampir semua elemen atau unsur demokrasi 'dapat ditemukan perwujudannya dalam kehidupan politik Indonesia. Elemen tersebut ialah sebagai berikut,

- (1) Parlemen memainkan peranan sangat tinggi dalam proses politik Hal ini diperlihatkan dengan adanya sejumlah mosi tidak percaya kepada pihak pemerintah yang mengakibatkan kabinet harus meletakkan jabatannya.



- (2) Pertanggungjawaban (akuntabilitas) pemegang jabatan dan politisi sangat tinggi. Hal ini ditunjukkan jatuhnya kabinet dalam periode ini, contoh konkrit akuntabilitas.
- (3) Pemilu 1955 dilaksanakan sangat demokratis.

Demokrasi Parlementer tidak berumur panjang, yaitu antara 1950-1959, ketika Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959 membubarkan Konstituante dan menyatakan kembali ke UUD 1945. Banyak pendapat tentang faktor penyebab demokrasi parlementer tidak dapat dipertahankan. Di antara pendapat yang berkembang menyatakan faktor penyebabnya yaitu: *Pertama*, faktor dominannya politik aliran. Yaitu politik berdasarkan pemilahan sosial yang bersumber dari agama, etnisitas, dan kedaerahan. Herbert Feith dan Lance Castles, menggambarkan kepartaian di Indonesia pasca kemerdekaan dikelompokkan ke dalam lima aliran besar, yaitu Islam, Jawa Tradisional, Sosialis Demokrasi, Nasionalis Radikal, dan Komunis. Pemilahan itu sangat tajam, sehingga menyulitkan dalam mengelola konflik. Koalisi tidak mudah terbentuk, karena harus memenuhi syarat adanya kedekatan ideologi dan kompatibilitas antara pemimpin partai. *Kedua*, faktor basis sosial ekonomi yang sangat lemah. *Ketiga*, faktor struktur sosial yang masih sangat hirarkhis, yang berakar pada nilai-nilai feodal. Hal ini terlihat kehadiran elit pemecah masalah (*problem solver*) yang mendominasi sistem pemerintahan parlementer belum sepenuhnya diterima. Ada kecenderungan elit pembentuk solidaritas (*solidarity makers*) seperti Presiden Soekarno yang pada awal kemerdekaan sangat dominan merasa tersingkir, karena posisi hanya sebatas sebagai kepala negara tidak dapat menentukan kebijakan strategis. Begitu pula kepentingan politik dari kalangan Angkatan Darat tidak memperoleh tempat yang sewajarnya.

#### 4. Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Terpimpin

Demokrasi Terpimpin tampak merupakan alat untuk mengatasi pertentangan parlementer di antara partai-partai politik ketika berlaku demokrasi liberal. Cara yang dilakukan adalah dengan memberlakukan



kembali ke UUD 1945. UUD 1945 dikenal cenderung menganut sistem campuran atau sering disebut juga sebagai "sistem *quasi presidential*". Alasannya, karena sistem presidensial juga memasukkan unsur parlementer yakni berupa pertanggungjawaban presiden kepada MPR, tidak langsung kepada rakyat sebagaimana umumnya pada sistem presidensial.

Bagi Soekarno, demokrasi parlementer dinilai tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat gotong royong dan kekeluargaan. Soekarno juga.....menekankan pentingnya peranan pemimpin dalam proses politik dalam masyarakat Indonesia. Sebagai presiden kemudian Soekarno membentuk kabinet yang Perdana Menternya adalah presiden sendiri. Soekarno kemudian juga membentuk DPR-GR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong) sebagai lembaga perwakilan rakyat yang menggantikan Dewan Konstituante, Meskipun DPR-GR periode demokrasi terpimpin telah berhasil menghasilkan 124 produk undang-undang dan pernyataan pendapat namun kedudukannya tetap lemah. Alasannya adalah *pertama*, anggota DPR-GR dipilih dan ditunjuk Soekarno dari mereka yang dipercaya loyal kepadanya. *Kedua*, Presiden Soekarno masih suka membuat Penpres, suatu produk peraturan yang sederajat dengan undang-undang. Dengan perkataan lain telah terjadi pergeseran hubungan parlemen dengan pemerintah. Jika pada berlakunya demokrasi liberal parlemen menekan pemerintah, maka ketika demokrasi terpimpin, parlemen memberikan kelonggaran begitu besar bagi pemerintah, Pada masa pemerintahan Soekarno ini kemudian dikenal dengan demokrasi terpimpin. Soekarno mengemukakan demokrasi terpimpin sebagai demokrasi kekeluargaan yang tanpa anarki liberalisme dan tanpa otokrasi diktator. Pengertian demokrasi terpimpin dapat disimak pada paparan di bawah ini:

"Demokrasi kekeluargaan yang dia (Soekarno) maksudkan adalah demokrasi yang mendasarkan sistem pemerintahan kepada musyawarah dan mufakat dengan pimpinan serta kekuasaan sentral di tangan seorang 'sesepuh', seorang tetua yang tidak mendiktatori, tetapi memimpin, mengfomi. Siapa yang dia

maksudkan dengan tema-tema 'sesepuh' atau 'tetua' pada waktu itu tidak lain adalah dirinya sendiri sebagai penyambung lidah rakyatnya, sebagai seorang ayah yang serba bijak dari keluarga besar bangsa Indonesia".

Seperti telah disinggung di atas, di bawah demokrasi terpimpin yang kekuasaannya terhimpun pada Soekarno, ada dua kekuatan lain setelah Soekarno yang mempunyai peran politik, yaitu Angkatan Darat dan PKI (Partai Komunis Indonesia). Gambaran hubungan antara ketiganya sebagai berikut:

Soekarno dibutuhkan oleh PKI untuk menjadi pelindung melawan Angkatan Darat, sedangkan Angkatan Darat membutuhkan Soekarno untuk memberi legitimasi bagi keterlibatannya di dalam politik. Soekarno sendiri membutuhkan PKI dan Angkatan Darat, Angkatan Darat dibutuhkan untuk dihadapkan dengan PKI untuk menghambat agar tidak menjadi terlalu kuat. PKI dibutuhkan untuk menggerakkan dukungan rakyat dan mendapatkan massa yang besar untuk mendengarkan pidato Soekarno. Dalam pola hubungan yang demikian, Soekarno menjadi penyeimbang antara PKI dan Angkatan Darat. Atau semacam pola hubungan "tarik tambang", Dalam bagan pola hubungan itu dapat dilihat seperti di bawah ini, Tentang hubungan , antara Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI, coba simak paparan ahli politik Afan Gaffar (2002) mengilustrasikan sebagai berikut: ,

Perbedaan yang sangat menyolok antara Angkatan Darat dengan Presiden Soekarno adalah menyangkut hubungan dengan PJ(I dan hal itu sesungguhnya bersifat ideologis. Angkatan Darat yang sangat banyak dipengaruhi oleh Hatta dan sejumlah partai Masyumi memiliki posisi anti komunis yang sangat kental, sementara Soekarno dapat menerima komunis karena ia menganggapnya bukan sebagai ancaman, Tambahan pula, Soekarno sangat membutuhkan kaum komunistik agar agenda politiknya dapat diwujudkan. Sementara itu, Soekarno tidak memiliki , pengaruh yang kuat di lingkungan Angkatan Darat, dtbandtngkan dengan Angkatan Udara. Oleh karena itulah, Soekarno tidak pernah merasa aman terhadap Angkatan Darat, Peristiwa G-30 S/PKI, tahun

5 mengubah perjalanan politik bangsa Indonesia dan menyingkirkan Soekarno dari puncak kekuasaan, kemudian mengantarkan Soeharto menjadi seseorang yang sangat berkuasa dengan memanfaatkan secara maksimal UUD 1945 untuk kepentingan politiknya selama 32 tahun.

## 5. Sistem Pemerintahan dalam Pemerintahan Orde Baru

Secara ringkas dapat dikemukakan sebagai berikut. Dari 1.000 orang anggota MPR pada rekrutmen tahun 1997, misalnya 575 orang yang berasal dari partai politik, utusan daerah, dan golongan diangkat oleh presiden. Rekrutmen untuk ketua MA (Mahkamah Agung), misalnya DPR mengajukan dua calon. Calon yang diajukan terlebih dulu mendapat isyarat persetujuan presiden. Kemudian salah satu orang dari calon tersebut diangkat oleh presiden. Demikian pula untuk jabatan wakil ketua MA dan sejumlah Hakim Agung. Hal yang sama terjadi pula pada rekrutmen pimpinan dari BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) dan anggota DPA (Dewan Pertimbangan Agung). Begitu pula dengan rekrutmen di luar lembaga negara/pemerintah, seperti partai politik. Ketua partai politik direkrut atas dasar prinsip akomodatif. Artinya mereka yang menunjukkan sikap kritis apalagi menentang pemerintah tidak akan dapat memimpin partai politik.

Dalam hal APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) presiden sangat menentukan, DPR tidak mampu mengubah secara substantif apapun yang diajukan oleh Presiden. Anggaran tersebut kemudian didistribusikan ke daerah-daerah dalam bentuk DIP (Daftar Isian Proyek) maupun Inpres dan Banpres. Mekanisme anggaran seperti ini merupakan proses distribusi kekayaan negara, yang membawa implikasi mobilisasi politik bagi kepentingan dukungan terhadap Presiden. Hal tersebut masih ditambah dengan atribut yang sifatnya personal yang disandang oleh presiden, seperti Pengembalian Supersemar, Mandataris MPR, dan Bapak Pembangunan.

Kemudian dilihat dari pembagian kekuasaan sebagai alternatif pemisahan kekuasaan, memperlihatkan ketidakjelasan hubungan di antara lembaga tinggi negara. Misalnya, kalau MPR sebagai lembaga

legislatif, seharusnya anggotanya tidak boleh merangkap sebagai pejabat eksekutif. Kehyataannya, sejumlah anggota MPR adalah para menteri, gubernur, dan Pangdam, mereka adalah pejabat eksekutif. Bukan rakyat, sehingga makna perwakilan rakyat menjadi dipertanyakan.

Kernudian kalau kita memperhatikan birokrasi pemerintahan Orde Baru memiliki karakteristik UQIU, yakni ketatnya hirarkhi dan legalistik. Menurut William Liddle (ahli politik tentang Indonesia dari Amerika Serikat) dalam memberikan gambaran karakteristik khusus tentang birokrasi era Orde Baru. Liddle menggambarkan sebagai berikut:

Karakteristik khusus birokrasi Indonesia memiliki citra diri yang baik hati (*benevolence*). Dalam citra seperti ini, birokrasi di Indonesia mempunyai persepsi diri sebagai pelindung atau pengayom, pemurah, dan baik hati terhadap rakyatnya. Sementara itu, mereka (birokrasi) juga mempunyai persepsi bahwa rakyat itu tidak tahu apa-apa alias bodoh dan oleh karena itu mereka (rakyat) masih perlu dididik. Karena birokrasi sudah *benevolence*, maka seharusnya rakyat harus patuh, taat dan setia (*obidience*) kepada pemerintahnya. Pola hubungan yang bersifat *benevolence - obidience* inilah yang mewarnai secara dominan interaksi antara pemerintah dan masyarakat di Indonesia.

Untuk memperkuat pola hubungan yang bersifat baik hati dan kepatuhan dalam interaksi pemerintah dengan rakyat diterapkan kebijakan depolitisasi (rakyat dijauhkan dari pemahaman yang kritis dan dibatasi partisipasi dalam bidang politik). Kebijakan depolitisasi dilakukan dengan cara menerapkan konsep "massa mengambang" (*floating mass*). Konsep massa mengambang ini, memudahkan kontrol pemerintah terhadap partai politik non pemerintah. Juga memudahkan pemerintah mewujudkan prinsip monoloyalitas bagi semua pegawai negeri. Begitu pula memudahkan upaya pengelbirian (emaskulasi) bagi partai politik. Pengelbirian ini dilakukan dengan dua cara, *Pertama*, dengan melakukan penyederhanaan sistem kepartatan (*regrouping*) dari 10 partai politik dikelompokkan menjadi 3 partai politik [Gulkar, PPP dan PDI]. *Kedua*, dengan cara melakukan kontrol terhadap

komitmen pimpinan utama partai politik, sehingga dihasilkan pimpinan partai politik yang akomodatif terhadap pemerintah.

Dengan perkataan lain interaksi pemerintah- dengan rakyat yang bersifat baik hati dan kepatuhan, maka mengharuskan DPR, partai politik, organisasi massa dan media pers harus menempatkan diri untuk menopang pemerintah Orde Baru. Anggota DPR yang vokal terhadap pemerintah dikenai *recall*. Partai politik yang mengembangkan sikap sebagai oposisi ditekankan. Begitu pula pers yang kritis terhadap pemerintah dibredel.

Pilar-pilar demokrasi seperti DPR, partai politik, dan media pers dalam kondisi yang sangat lemah. Namun angkatan bersenjata dalam kehidupan politik Orde Baru, terutama Angkatan Darat sebagai alat negara yang seharusnya memfokuskan diri pada fungsi pertahanan, justru memiliki peran politik sangat penting. Peranan politik sangat penting itu, terutama sebagai stabilisator dan dinamisator. Peranan politik Angkatan Darat terutama tampak melalui keterlibatannya di MPR, DPR, jabatan menteri, gubernur dan bupati. Juga tampak melalui keterlibatannya dalam organisasi sosial dan politik, terutama di Golkar (Golongan Karya). Bahkan dari peranan politik kemudian merambah ke bidang ekonomi, olahraga, kesenian, dan bidang sosial kemasyarakatan yang lain. Peran dalam berbagai bidang tersebut dikenal sebagai "Dwi Fungsi ABRI".

Dengan peran sebagai stabilisator dan dinamisator, militer tampak sebagai pembentuk suasana agar semua kebijakan pemerintah Orde Baru dapat diimplementasikan dengan baik. Kemudian yang dirasakan dalam pemerintahan Orde Baru lebih mengedepankan pendekatan keamanan (*security approach*) daripada pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*). Sehingga pemerintahan Orde Baru dikenal mengembangkan sistem politik otoriter, bukan sistem politik demokrasi. Meskipun pemerintahan Orde Baru ketika itu menyebut dirinya mengembangkan demokrasi Pancasila.

-----

## 6. Sistem Pemerintahan pada Era Reformasi

Pelaksanaan sistem pemerintahan dan politik pada era reformasi merupakan transisi dari sistem politik otoriter ke demokrasi. Samuel Huntington, mengajukan empat model transisi atau perubahan politik. Pertama, model transformasi yaitu demokratisasi datang dari atas (pemerintah). Transisi ini terjadi ketika negara kuat dan masyarakat sipil [*civil society*] lemah. Negara yang mengalami transisi melalui model ini contohnya adalah Taiwan. Pemerintahan Kuomintang di Taiwan di awal 1990-an menyelenggarakan pemilu demokratis untuk menghadirkan demokrasi di negara tersebut.

Kedua, model penggantian (*transplacement*), yaitu pemerintah menyerahkan kekuasaannya dan digantikan oleh kekuatan-kekuatan oposisi. Demokratisasi muncul dari bawah. Transisi model ini terjadi ketika negara lemah dan masyarakat sipil kuat. Contoh transisi model ini adalah di Filipina ketika Presiden Marcos dipaksa meninggalkan negerinya dan digantikan Corry Aquino.

Ketiga, model campuran antara transformasi dan penggantian yang disebut transplasi. Transisi terjadi sebagai hasil negoisasi antara elit pemerintah dengan elit masyarakat sipil untuk melakukan perubahan politik kearah yang lebih demokratis. Transisi ini terjadi karena pemerintah masih kuat dan kekuatan-kekuatan oposisi tidak cukup kuat untuk menggulingkan penguasa yang ada, Contohnya adalah Polandia, di mana Serikat Buruh Solidaritas yang dipimpin Lech Walesa berunding dengan militer untuk mencapai demokrasi.

Keempat, model intervensi. Transisi menurut model ini terjadi karena dipaksakan oleh kekuatan luar. Contohnya, adalah Panama, di mana tentara Amerika Serikat menahan presiden dari pemerintahan militer dengan tuduhan terlibat dalam perdagangan obat terlarang. Selanjutnya sebuah pemilu demokratis diselenggarakan untuk memilih pemerintahan baru.

Setelah 32 tahun berkuasa, Presiden Soeharto yang kuat tiba-tiba secara resmi menyatakan diri berhenti sebagai Presiden RI pada 21 Mei 1998 di tengah krisis ekonomi Asia. Soeharto sebagai mandataris MPR, meletakkan jabatannya tanpa melalui pertanggungjawaban



ada MPR. Mundurnya Soeharto diawali oleh serentetan kerusuhan sosial sepekan sebelumnya dan gelombang demonstrasi mahasiswa yang memuncak dengan menduduki gedung MPR/DPR. Soeharto kemudian digantikan oleh BJ. Habibie yang menjabat wakil presiden. Habibie dilantik sumpah sebagai presiden di Istana Negara di hadapan Mahkamah Agung, dengan dihadiri oleh pimpinan MPR. Hal ini dikarenakan gedung DPR dan MPR diduduki oleh para pendemo khususnya mahasiswa yang menuntut Soeharto lengser. Hal ini sempat mengundang pro dan kontra mengenai sah tidaknya suksesi tersebut secara konstitusional. Ketetapan MPR No. 3 Tahun 1998 memperjelas, bahwa BJ. Habibie dinyatakan telah menjabat Presiden sejak mengucapkan sumpah jabatan pada tanggal 21 Mei 1998. Namun melalui ketetapan tersebut juga BJ. Habibie ditolak pertanggungjawabannya, yang mengakhiri masa jabatannya sebagai presiden pada 19 Oktober 1999 atau menjabat presiden selama kurun waktu 17 bulan (21 Mei 1998 - 19 Oktober 1999).

Pada tanggal 20 Oktober 1999 BJ. Habibie kemudian digantikan oleh KH. Abdurrahman Wahid, sebagai presiden terpilih melalui Sidang Umum MPR hasil Pemilu 1999. Presiden Abdurrahman Wahid dipilih melalui proses pemungutan suara (voting). Ia memperoleh 373 suara dari 691 anggota MPR yang menggunakan hak pilih.

Terpilihnya Abdurrahman Wahid ini menunjukkan bahwa partai politik yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilu tidak serta merta menduduki kursi presiden. Karena wewenang untuk memilih presiden dan wakil presiden menurut UUD 1945 sebelum amandemen berada di tangan MPR. Sehingga yang menentukan bagaimana melakukan upaya mendapat dukungan partai lain untuk memperoleh suara mayoritas di MPR. Melihat kelemahan ini, maka UUD 1945 setelah amandemen, menetapkan pemilihan presiden dan wakil presiden merupakan paket dalam suatu pemilihan langsung oleh rakyat.

Pada masa Abdurrahman Wahid terjadi konflik yang tajam antara presiden dengan DPR, MPR, dan Kepala Polri. Konflik dengan DPR, tampak ketika Abdurrahman Wahid menolak panggilan Pansus Bulog yang melaksanakan hak angket atas kasus Bulog. Konflik dengan



MPR diawali ketika MPR menganggap Abdurrahman Wahid melakukan pelanggaran dalam menetapkan Pejabat Kapolri dengan mempercepat SI tawPR. Abdurrahman Wahid menolak hadir dalam Sidang Istimewa MPR karena Sidang Istimewa dianggap melanggar tata tertib. Dua hari kemudian presiden mengeluarkan Dekrit Maklumat Presiden antara lain pembekuan MPR. MPR menolak dekrit dan mencabut Ketetapan MPR No. VII/MPR/1999 tentang pengangkatan Abdurrahman Wahid sebagai presiden.

Dengan Ketetapan MPR di atas, maka Abdurrahman Wahid diberhentikan dari jabatannya sebagai presiden pada tanggal 21 Juli 2001 (menjabat selama 20 bulan). Kemudian tanpa melalui pemungutan suara dalam Sidang Istimewa MPR tahun 2001, Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri ditetapkan dan dilantik sebagai presiden ketiga sejak masa transisi atau merupakan presiden kelima, sejak Indonesia merdeka. Pengangkatan Megawati sebagai presiden disahkan dengan Ketetapan MPR No. II/MPR/2001 tanggal 23 Juli 2001.

Kemudian keesokan harinya Hamzah Haz terpilih sebagai wakil presiden melalui pemungutan suara. Pada Pemilu 2004 pemilihan paket presiden dan wakil presiden tidak lagi oleh MPR tetapi dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini merupakan perubahan yang akan memperkuat posisi jabatan presiden. Karena presiden akan bertanggung jawab kepada rakyat bukan kepada MPR. Amandemen UUD 1945 dan Undang-undang Susduk (MPR, DPR dan DPD), tampak DPR posisinya semakin menguat

Menguatnya posisi DPR, karena kewenangan membuat undang-undang ada pada DPR. Sedangkan pihak pemerintah (eksekutif) hanya memiliki hak untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU). Namun penguatan DPR juga dibarengi dengan penguatan partai politik dengan diberlakukan kembali kewenangan penarikan (*recalling*) anggota DPR oleh partai politik. Sedangkan anggota DPD yang proses pemilihannya lebih berat daripada anggota DPR, tampak hanya sebagai pelengkap. Karena kewenangan OPP terbatas pada pengajuan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah. Dengan demikian tampak ada tiga lembaga perwakilan rakyat yang fungsinya tampak lebih saling

• ❖ dilengkapi daripada pengejawantahan dari suatu badan perwakilan ke yang lainnya. Oleh karena itu, pemerintah di era reformasi ini tampak tidak menganut sistem satu atau dua kamar, tetapi tiga kamar.

Pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat dan sistem pemerintahan parlementer di Inggris telah menghasilkan pemerintahan yang demokratis dan stabil. Di negara kita pernah menerapkan sistem pemerintahan parlementer (1950 - 1959) yang menghasilkan pemerintahan yang tidak stabil. Begitu pula ketika kembali ke UUD 1945 yang menganut sistem pemerintahan presidensial ketika penerapannya pada era Soekarno (demokrasi terpimpin) dan era Soeharto (demokrasi Pancasila) menghasilkan pemerintahan yang otoriter.

Ketiga era tersebut juga memperlihatkan setiap terjadi pergantian kekuasaan (suksesi) berjalan tidak normal. Maksudnya peralihan dari sistem parlementer ke sistem presidensial era Soekarno, melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Kemudian peralihan dari Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto, lewat peristiwa tragedi nasional 6-30 S/PKI tahun 1965. Transisi demokrasi dari pemerintahan Soeharto (Orde Baru) ke BJ. Habibie karena desakan massa yang kuat terpaksa Soeharto menyatakan berhenti tanpa mempertanggungjawabkannya kepada MPR yang telah memilih dan sebagai konsekuensi Presiden sebagai mandataris MPR. Peralihan Soeharto ke Habibie dilakukan di Istana Negara dan pelantikan dan sumpah jabatannya di depan Mahkamah Agung, bukan di MPR. Peristiwa peralihan ini menimbulkan permasalahan konstitusional atau bersifat inkonstitusional.

Peralihan BJ. Habibie ke Abdurrahman Wahid, juga mengandung kontroversi, karena ternyata partai politik yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilu tidak memperoleh dukungan mayoritas di MPR jadi partai pemenang pemilu hafus rela peluangnya diisi oleh koalisi partai. Belum masa jabatannya habis Abdurrahman Wahid diberhentikan oleh MPR, karena dianggap melanggar ketika mengangkat Kepala Polri juga karena menolak menghadiri Sidang Tahunan MPR serta hendak membekukan parlemen yang nyata-nyata telah bergeser dari sistem presidensial ke parlementer,

## D. Sikap Kritis terhadap Pelaksanaan Sistem Pemerintahan di Indonesia

### 1. Tiga Aktor Penting Penentu Pemerintahan yang Baik

Pertama adalah negara. Pengertian negara atau pemerintahan adalah keseluruhan lembaga politik dan publik. Peranan negara meliputi (a) menyelenggarakan pelayanan publik, (b) menyelenggarakan kekuasaan untuk memerintah, (c) membangun lingkungan yang kondusif bagi tercapainya tujuan pembangunan baik pada tingkat local, nasional, maupun internasional.

Kedua adalah Sektor Swasta. Pelaku sektor swasta mencakup berbagai pihak seperti industri pengolahan, perdagangan, perbankan, dan koperasi, termasuk juga kegiatan sektor informal. Sektor swasta punya peran penting dalam meningkatkan produktivitas, penyediaan lapangan kerja, memasukkan penerimaan negara, investasi, pengembangan usaha, pertumbuhan ekonomi.

Ketiga adalah *Civil Society* (Masyarakat Madani). Kelompok masyarakat madani pada dasarnya berada di tengah-tengah antara pemerintah dan individu. Kelompok masyarakat ini terlibat aktif berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi. Peran nyata antara lain terlibat dalam upaya pemberdayaan masyarakat yang berkekurangan, memberikan fasilitas untuk mengembangkan komunikasi dengan pihak lain, serta akses untuk menyuarakan kepentingan. Bentuk konkret dari masyarakat madani ini adalah LSM (lembaga Swadaya Masyarakat) yang bergerak di berbagai sektor dan bidang,

### 2. Perkembangan Pemerintahan di Indonesia

Perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia, dapat dibagi dalam empat masa, yaitu Republik Indonesia I, Republik Indonesia II, Republik Indonesia III, dan Republik Indonesia-IV,

- (a) Masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi konstitusional, yang menonjolkan peran parlemen, serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan Demokrasi Parlementer,

- "))
- (b) Masa Republik Indonesia II, yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telaa menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara foii'Ral rferupakan landasannya dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.
  - (c) Masa Republik Indonesia III, yaitu masa demokrasi Pancasila, yang merupakan Demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensiil (lembaga kepresidenan sangat dominan, parlemen dibuat tidak berdaya) kekuasaan presiden menjadi tidak terkontrol.
  - (d) Masa Republik Indonesia IV, yaitu masa Demokrasi Pancasila setelah reformasi (lembaga kepresidenan dikurangi wewenangnya, DPR menjadi lebih diberdayakan) semua itu dilakukan dengan melakukan amandemen terhadap UUD 1945. Amandemen dilakukan oleh MPR sebanyak empat kali dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.

Kebanyakan pakar menyatakan matinya sistem pemerintahan yang demokratis di Indonesia dimulai sejak diumumkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno sampai dengan runtuhnya Presiden Soeharto, 21 Mei 1998. Dengan kata lain Demokrasi terpimpin pada masa Soekarno dan Demokrasi Pancasila pada Soehatto sesungguhnya tidak ada demokrasi. Detnokrasi baru mulai hidup kembali sejak era reformasi setelah lengsernya Soeharto pada tahun 1998, aklbat reformasi yang diprakarsai oleh mahasiswa, Sehingga sejak itulah, l?angsa Indonesia mulai belajar demokrasi kembali setelah tenggelam lebih kurang 40 tahun.

Sistem Kenegaraan Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut demokrasi, kedaulatan berada di tangan rakyat, berdasar UUD 1945 sebelum ctfi?kukan amandemen, kekuasaan negara dijalankan oleh lembaga sebagai berikut.

- (a) Kekuasaan tertinggi diberikan oleh rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang berfungsi sebagai lembaga konstitutif

- (b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pembuat Undang-Undang, sebagai lembaga legislatif.
- (c) Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan disebut lembaga eksekutif.
- (d) Dewan Pertimbangan Agung (DPA) sebagai pemberi saran kepada penyelenggara pemerintahan disebut lembaga konsultatif.
- (e) Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga peradilan dan penguji aturan dibawah undang-undang disebut lembaga yudikatif.
- (f) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga yang mengaudit keuangan negara, disebut lembaga auditatif.

Setelah dilakukan amandemen UUD 1945 baik kesatu, kedua, ketiga serta keempat terjadi pergeseran sebagai berikut.

- (a) MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi pemegang kedaulatan rakyat.
- (b) Komposisi MPR terdiri dari seluruh anggota DPR ditambah DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang seluruhnya dipilih oleh rakyat.
- (c) Terbentuknya Mahkamah Konstitusi yang berhak menguji undang-undang terhadap UUD.
- (d) Terbentuknya Komisi Yudisial yang mengusulkan pengangkatan hakim agung.
- (e) Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat.
- (f) Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan DPR.
- (g) Hak prerogatif presiden banyak yang dipangkas ..
- (h) Kekuasaan legislatif semakin dominan.
- (i) Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dilikuidasi.

### 3. Mengkritisi Pelaksanaan Pemerintahan di Indonesia Antara Tahun 1945-1950

Sebulan setelah Indonesia diproklamasikan, sistem pemerintahan parlementer berlaku di Indonesia, padahal UUD 1945 tidak menghendaki demikian. Hal ini ditunjang dengan adanya pengumuman pemerintah yang memberikan kebebasan kepada



masyarakat untuk mendirikan partai politik, yang mendapat sambutan antusias dari rakyat. Struktur politik lembaga legislatif sebagai pembawa aspirasi rakyat adalah Komite Nasional Indonesia Pusat.

Dilihat dari segi historis, maka kehidupan partai-partai politik ini sebenarnya bermula dari penjajahan Belanda dan Jepang. Namun pada awal Indonesia mengenyam kemerdekaan, tampaknya konsentrasi seluruh masyarakat dihadapkan sepenuhnya terhadap aksi-aksi militer dan politik Belanda untuk menguasai kembali Indonesia, sehingga segenap potensi rakyat dikerahkan untuk mensukseskan revolusi bersenjata ini.

Sistem parlementer ini merupakan produk dari Maklumat Wakil Presiden No. X, 16 Oktober 1945. Pengumuman Badan Pekerja, 11 November 1945 dan Maklumat Pemerintah 14 November 1945 menyatakan bahwa tanggung jawab politik terletak ditangan menteri. Hal ini dipertahankan praktis sampai dikeluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang mencabut UUDS 1950 dan menetapkan kembali UUD 1945 sebagai UUD negara.

Di saat bangsa Indonesia sedang menghadapi aksi-aksi Belanda, PKI melancarkan penikaman dari belakang kepada pemerintah RI yang sah. Akibatnya beribu-ribu orang yang tidak berdosa menjadi korban keganasan politik dan ambisi golongan yang tidak bertanggung jawab. Untunglah hal itu dapat segera dikendalikan, dengan kesigapan pemimpin ABRI.

#### 4. Mengkritisi Pelaksanaan Pemerintahan di Indonesia Masa Demokrasi Liberal (1950-1959)

Sejak tanggal 17 Agustus 1950, dengan kembalinya RI ke dalam bentuk negara kesatuan, maka berlakulah UUD Sementara 1950 sebagai pengganti UUD RIS 1949. Negara menganut sistem pemerintahan parlementer, dimana para menteri bertanggung jawab kepada badan legislatif (parlemen). Pada masa ini terdapat kebebasan yang diberikan kepada rakyat tanpa pembatasan dan persyaratan yang tegas dan nyata untuk melakukan kegiatan politik, sehingga berakibat semakin banyaknya bermunculan partai-partai politik.

Persaingan secara terbuka antar partai sangat kentara dalam panggung politik nasional, masing-masing berusaha untuk mencapai cita-cita politiknya. Sehingga dalam Pemilu yang pertama sejak Indonesia diproklarnirkan, sangat banyak partai yang menjadi kontestan pemilu. Sistem banyak partai ini berakibat kabinet baru yang akan berjalan, akan mantap bila di dalamnya terdapat koalisi (Ukasah Martadisastra, 1987:144).

Adanya koalisi antara berbagai partai yang besar ini dikarenakan tidak ada satupun partai yang menang secara mayoritas mutlak. Sehingga efek negatifnya dalam kabinet adalah jatuh bangunnya kabinet dalam tempo waktu sesingkatnya, karena partai yang berkuasa kehilangan dukungan di parlemen, sehingga bubarlah kabinet. Akibat selanjutnya program kerja kabinet yang bersangkutan tidak dilaksanakan.

Menurut Prof. Usep Ranawidjaja dalam bukunya Hukum Tata Negara, dasar-dasarnya, memang sudah menjadi pendapat umum di dunia sampai sekarang ini bahwa adanya partai politik dalam negara negara demokrasi merupakan keharusan untuk mewujudkan hak rakyat dalam menentukan nasibnya sendiri. Tetapi dengan partai yang begitu banyak tanpa adanya mayoritas mutlak dalam parlemen, sering berakibat instabilitas dalam jalannya pemerintahan.

Melihat kenyataan itu pengaruh terhadap sistem pemerintahan yang sangat buruk, bahkan menimbulkan perpecahan. Padahal UUDS itu sendiri memberikan landasan yang cukup bagi terselenggaranya pemerintahan yang baik, dimana didalamnya memuat pokok-pokok bagi pelaksanaan demokrasi politik, demokrasi ekonomi dan sosial serta hak-hak asasi manusia. Dalam kenyataannya Pancasila hanyalah merupakan pemanis pidato saja. Yang menonjol adalah individualisme dengan latar belakang kepentingan golongan atau partai.

Demokrasi politik dipakai alasan untuk tumbuhnya oposisi yang destruktif. Demokrasi ekonomi tidak lagi untuk membebaskan kemiskinan, tetapi malah mengaburkan tujuan semula dengan tumbuh suburnya persaingan bebas. Demokrasi sosial bukannya menciptakan tata masyarakat yang bersih dari unsur-unsur feodalisme, malah



semakin menutup kemungkinan rakyat banyak untuk menikmati kemerdekaan. Inilah yang menyebabkan macetnya tugas-tugas pemerintahan.

Secara politis kondisi demikian sungguh merupakan hal yang merugikan. Salah satu buktinya adalah ketidakmampuan dari Konstituante untuk menetapkan UUD yang baru sebagai pengganti UUDS 1950. Yang menonjol adalah persaingan antar partai politik dari golongannya. Sehingga kepentingan nasional yang lebih besar terabaikan.

Dilihat dari kepentingan nasional tentu hal ini tidak dapat dibiarkan. Sehingga Presiden Soekarno selaku Kepala Negara pada waktu itu mengeluarkan dekrit (yang menyatakan bahwa Konstituante dibubarkan, serta kembalinya ke UUD 1945, yang kemudian menghendaki terbentuknya MPRS dan DPRS. Dekrit ini dikeluarkan pada tanggal 5 Juli 1959. Sejak itu pula dimulainya babak baru pelaksanaan demokrasi.

## 5. Mengkritisi Pelaksanaan Pemerintahan di Indonesia Masa Demokrasi Terpimpin (Orde Lama)

Istilah demokrasi terpimpin telah dikemukakan oleh Presiden Soekarno sewaktu membuka Konstituante pada tanggal 10 November 1956. Hal ini menunjukkan tata kehidupan politik baru yang mengubah segi-segi negatif demokrasi liberal. Sistem demokrasi liberal tidak cocok diterapkan di Indonesia. Kesempatan yang sama pada semua orang harus disertai pula dengan kemampuan yang kuat. Apabila tidak, warganegara yang lemah akan tertindas oleh yang kuat.

Kemudian Presiden Soekarno mengemukakan pokok-pokok demokrasi terpimpin, antara lain sebagai berikut.

- (1) Demokrasi terpimpin bukan diktator.
- (2) Demokrasi terpimpin sesuai dengan kepribadian dan dasar hidup bangsa Indonesia.
- (3) Dalam hal kenegaraan dan kemasyarakatan meliputi bidang politik dan kemasyarakatan.

... ..

- (4) Inti pimpinan adalah permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan bukan oleh perdebatan dan penyiasatan yang diakhiri dengan pengaduan kekuatan dan perhitungan suara pro dan kontra.
- (5) Oposisi yang melahirkan pendapat yang sehat dan membangun, diharuskan dalam demokrasi terpimpin,
- (6) Demokrasi terpimpin adalah alat, bukan tujuan.
- (7) Tujuan melaksanakan demokrasi terpimpin adalah mencapai masyarakat adil dan makmur, material dan spiritual.
- (8) Sebagai alat maka demokrasi terpimpin mengenal juga kebebasan berserikat dan berkumpul dan berbicara dalam batas-batas tertentu yaitu batas keselamatan negara, batas kepentingan rakyat banyak, batas kesusilaan dan batas pertanggungjawaban kepada Tuhan dan seterusnya (Ukasah Martadisastra, 1987:147).

Atas dasar pernyataan tersebut jelaslah bahwa struktur demokrasi terpimpin bertujuan untuk menstabilkan kondisi negara baik kestabilan politik, ekonomi maupun bidang-bidang lainnya. Walaupun demikian maksud Presiden tersebut tidak mendapatkan tanggapan dari konstituante.

Sementara itu konstituante tidak dapat menjalankan fungsinya sebagaimana mestinya. Konstituante terlibat dalam perdebatan yang berkepanjangan dimana disatu pihak terdapat partai yang menghendaki sosial ekonomi. Hal ini mengakibatkan golongan terbesar tidak mau lagi menghadiri sidang-sidang konstitusional. Sehingga kegiatannya kemudian mengalami kevakuman.

Di berbagai wilayah timbul pemberontakan-pemberontakan seperti DI/TII, PRRI, Permesta dan sebagainya yang melancarkan perlawanan bersenjata kepada pemerintah pusat. Kondisi ini sangat membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa, sehingga pemerintah perlu menghadapi situasi politik dan keamanan ini melalui jalan tercepat yaitu dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dengan demikian lahirlah periode demokrasi terpimpin di Indonesia.

◊ Dalam kenyataannya kebebasan mengeluarkan pendapat, berserikat dan berpikir dibatasi dalam tingkat-tingkat tertentu, Beberapa ketentuan dan peraturan tentang penyederhanaan partai, pengakuan dan pengawasan serta pembubaran partai menunjukkan bahwa Presiden mempunyai peranan dan kekuasaan terhadap kehidupan suatu partai. Hal ini berarti Presiden mempunyai kekuasaan mutlak dan dijadikannya alat untuk melenyapkan kekuatan-kekuatan yang menghalanginya, Sehingga jelas sekali bahwa nasib partai politik ditentukan Presiden, Gambaran kehidupan politik masa itu sebagai berikut:

- (1) Ditetapkannya 10 partai politik yang masih diakui yaitu PNI, NU, PKI, Partindo PSII Arudji, dan Partai Katolik, Murba, IPKI, Perti dan parkindo.
- (2) Tanggal 17 Agustus 1960 Presiden membubarkan dua partai yaitu Masyumi dan PSI, dan apabila pernyataan ini tidak juga diacuhkan maka pembubaran partai akan lebih luas lagi.
- (3) Tanggal 30 Desember 1959 terbentuk Front Nasional yang kemudian akhirnya membentuk kekuasaan yang sangat besar dan bahkan secara riil bertindak sebagai parpol.
- (4) Dengan tidak adanya pemilu, maka kebebasan mengeluarkan pendapat pada hakekatnya sudah tidak ada lagi.

## 6. Mengkritisi Pelaksanaan Pemerintahan Era Orde Baru

Orde Baru dibawah pimpinan Soeharto pada awalnya dimaksudkan untuk mengembalikan keadaan Indonesia yang kacau balau setelah pemberontakan PKI September 1965. Orde Baru lahir dengan tekad untuk melakukan koreksi atas berbagai penyimpangan dan kebobrokan Demokrasi Terpimpin pada masa Orde Lama.

Pada awalnya Orde Baru berupaya untuk memperbaiki nasib bangsa dalam berbagai bidang. Dalam bidang politik dibuatlah UU No. 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum, UU No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Atas dasar UU tersebut Orde Baru mengadakan pemilihan umum pertama. Pada awalnya rakyat memang merasakan peningkatan kondisi diberbagai

bidang kehidupan, melalui serangkaian program yang dituangkan dalam GBHN dan Repelita. Setelah mengalami penderitaan sejak penjajahan, awal kemerdekaan hingga berakhirnya Orde Lama. Namun demikian lama-kelamaan program-program pemerintah Orde Baru bukannya diperuntukkan bagi kepentingan penguasa. Ambisi penguasa Orde Baru mulai merambah keseluruhan sendi-sendi kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Kekuasaan Orde Baru menjadi otoriter, namun seolah-olah dilaksanakan secara demokratis. Penafsiran pasal-pasal UUD 1945 tidak dilaksanakan sesuai dengan isi yang tertuang dalam UUD. tersebut, melainkan dimanipulasi demi kepentingan sang penguasa. Bahkan Pancasila-pun diperalat demi legitimasi kekuasaan. Hal itu terbukti dengan adanya Ketetapan MPR No. II/MPR/1978, tentang P4 yang dalam kenyataannya sebagai media untuk propaganda kekuasaan Orde Baru (Andriani Purwastuti, 2002:45).

Realisasi UUD 1945 praktis lebih banyak memberikan porsi pada presiden, walaupun sesungguhnya UUD 1945 memang memberi wewenang yang amat besar pada lembaga kepresidenan, akan tetapi presiden hanyalah mandataris MPR serta dalam menjalankan pemerintahan diawasi oleh DPR. Dalam kenyataan di lapangan posisi legislatif berada dibawah presiden. Seperti tampak dalam UU Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, UU Tentang Partai Politik dan Golongan Karya, serta UU Tentang Pemilihan Umum, posisi presiden terlihat sangat dominan. Dengan paket UU politik tersebut praktis secara politis kekuasaan legislatif berada dibawah presiden. Selanjutnya hak asasi rakyat juga sangat dibatasi serta dikekang demi kekuasaan, sehingga amanat pasal 28 UUD 1945 jauh dari kenyataan. Akibat kekuasaan yang nyaris tanpa kontrol tersebut akhirnya penguasa Orde Baru cenderung melakukan penyimpangan hampir di semua sendi kehidupan bernegara. korupsi kolusi dan nepotisme (KKN) merajalela dan membudaya, pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati segelintir orang yang dekat dengan penguasa, kesenjangan semakin melebar, utang luar negeri menjadi menggunung, akhirnya badai krisis ekonomi menjangar menjadi krisis multi dimensi. Rakyat yang dipeleport mahasiswa menuntut dilakukannya reformasi di segala bidang.

Akhirnya, f❖tuhlab Orde Baru bersamaan mundurnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998.

Pelaksanaan demokrasi Pancasila masih belurh sesuai dengan jiwa dan semangat, ciri-ciri umumnya. Hal itu terjadf karena presiden begitu dominan baik dalam supra struktur maupun dalam infra stuktur politik. Akibatnya banyak terjadi manipulasi politik dan KKN yang telah membudaya, sehingga negara Indonesia terjerumus dalam berbagai krisis yang berkepanjangan. . . .

## 7. Mengkritisi Pelaksanaan Pemerintahan Era Reformasi

f❖pyeleriggaraan negara yang menyimpang dari ideologi Pancasila dan mekanisme UUD 1945 telah mengakibatkan ketidak seimbangan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara. Penyelenggaraan negara sernakin jauh dari cita-cita demokrasi dan kemerdekaan. Semua itu ditandai dengan berlangsungnya sistem kekuasaan yang bercorak absolut karena wewenang dan kekuasaan presiden berlebihan yang melahirkan budaya korupsi, kolusi dan nepotisme sehingga terjadi krisis multi dimensional pada hampir seluruh aspek kehidupan.

Awai keberhasilan gerakan reformasi ditandai dengan mundurnya Presiden Soeharto dari kursi kepresidenan dan digantikan oleh wakil presiden Prof Dr. BJ. Habibie pada tanggal 21 Mei 1998. Pemerintahan Habibie inilah yang merupakan pemerintahan transisi yang akan membawa Indonesia untuk melakukan reformasi secara menyeluruh serta menata sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis dengan mengadakan perubahan UUD 1945 agar lebih sesuai dengan tuntutan jaman.

. 1 . Pelaksanaan demokrasi pada masa Orde Baru terjadi selain karena moral penguasanya, juga memang terdapat berbagai kelemahan yang terkandung daJam pasal-pasal UUD 1945. Oleh karena itu selain melakukan reformasi dalam bidang politik untuk tegaknya demokrasi melalui perubahan perundang-t.mdangan, juga diperlukan amandemen UUD 1945. Sejumlah UU politik telah diperbarui pada tahun 1999 dan

dilanjutkan pada tahun-tahun berikutnya untuk mengawal jalannya reformasi yakni:

- (a) UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, yang kemudian diubah lagi menjadi UU No. 31 Tahun 2002.
- (b) UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, yang kemudian juga diperbarui dengan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Selanjutnya juga hadir UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- (c) UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, selanjutnya diganti dengan UU No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- (d) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, dan telah diperbarui dengan UU No. 32 tahun 2004 yang didalamnya mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pelaksanaan Demokrasi Pancasila pada era reformasi ini, telah banyak memberikan ruang gerak kepada partai politik maupun lembaga negara (DPR) untuk mengawasi pemerintahan secara kritis, dan dibenarkan untuk berunjuk rasa, beroposisi maupun optimalisasi hak-hak DPR seperti hak bertanya, interpelasi, inisiatif dan amandemen.



# BAB IX

## HAK ASASI MANUSIA

### DI NEGARA DEMOKRASI INDONESIA

#### A. Pengantar

Hak asasi merupakan hak yang paling bersifat dasar dan pokok. Pemenuhan hak asasi manusia merupakan suatu keharusan agar warga negara dapat hidup sesuai dengan kemanusiaannya. Hak asasi manusia melingkupi antara lain hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kecukupan pangan, hak atas rasa aman, hak atas penghidupan dan pekerjaan, hak atas hidup yang sehat serta hak-hak lainnya sebagaimana tercantum dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia Tahun 1948.

Penghormatan terhadap hukum dan hak asasi manusia merupakan suatu keharusan dan tidak perlu ada tekanan dari pihak manapun untuk melaksanakannya. Perribangunan bangsa dan negara pada dasarnya juga ditujukan untuk memenuhi hak-hak asasi warga negara. Hak asasi tidak sebatas pada kebebasan berpendapat ataupun berorganisasi, tetapi juga menyangkut pemenuhan hak atas keyakinan, hak atas pangan, pekerjaan, pendidikan, kesehatan, rasa aman, penghidupan yang layak; dan lain-lain. Kesemuanya itu tidak hanya merupakan tugas pemerintah tetapi juga seluruh warga negara untuk memastikan bahwa hak tersebut dapat dipenuhi secara konsisten dan berkesinambungan.

Penegakan hukum dan ketertiban merupakan syarat mutlak bagi upaya-upaya penciptaan Indonesia yang damai dan sejahtera. Apabila hukum ditegakkan dan ketertiban diwujudkan, maka kepastian, rasa aman, tenteram, ataupun kehidupan yang rukun akan dapat terwujud. Namun ketiadaan penegakan hukum dan ketertiban akan menghambat pencapaian masyarakat yang berusaha dan bekerja dengan baik untuk

memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal tersebut menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara damai, adil dan sejahtera.

Tiga Permasalahan HAM di Indonesia adalah sebagai berikut.

*Pertama*, masih banyaknya pelanggaran HAM. Pelanggaran hak asasi manusia masih banyak terjadi dan dilakukan oleh kelompok atau golongan, atau seseorang terhadap kelompok atau golongan, atau orang lainnya. Oleh karena itu sangat penting untuk melihat berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan terhadap warga sipil dan mencari serta menyelesaikan berbagai pemecahan masalah secara objektif dan adil sesuai ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

*Kedua*, masih banyaknya pelanggaran HAM yang tidak dapat bertanggung jawab dan tidak dapat dihukum (impunitas). Impunitas ini telah meluas dan terjadi hampir di setiap kasus pelanggaran HAM. Seperti kasus pelanggaran HAM pada tragedi Trisakti dan Semanggi. Hal tersebut sangat mengkhawatirkan karena akan melemahkan kedudukan korban pelanggaran HAM.

*Ketiga*, tidak berfungsinya institusi-institusi negara yang berwenang dan wajib menegakkan HAM. Hal tersebut terjadi di seluruh institusi yang ada, mulai dari Komisi Nasional (Komnas) HAM, Kejaksaan Agung, pengadilan, kementerian Hukum dan HAM, DPR-RI, hingga Lembaga Kepresidenan. Hal itu diakibatkan karena seluruh institusi-institusi tersebut terjebak dalam alasan prosedural hukum, politik birokrasi, tidak adanya good-will, dan aksi saling lempar tanggung jawab.

Penegakan hukum dan kepastian hukum belum dinikmati oleh masyarakat Indonesia. Bagi sebagian masyarakat Indonesia, hukum dirasakan belum memberikan rasa keadilan, kesetaraan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia khususnya terhadap masyarakat kecil dan tidak mampu. Penegakan hukum dan kepastian hukum masih melihat status sosial seseorang. Demikian pula pelaksanaan putusan pengadilan yang seringkali hanya memihak pada pihak yang kuat dan penguasa. Hukum dalam pengadilan hanya sekedar diberlakukan sebagai aturan-aturan tertulis. Pengenaan interpretasi

hukum dan yurisprudensi belum digunakan secara optimal oleh hakim untuk memberikan putusan yang sesuai dengan rasa keadilan masyarakat,

## B. Pengertian Hak Asasi Manusia

Hak-hak asasi manusia (HAM) selalu berhubungan dengan kewajiban asasi manusia, bahkan kewajiban asasi tersebut harus terlebih dahulu dilakukan agar hak-hak asasi dapat terpenuhi. G. J. Wolhoff mengatakan hak-hak asasi adalah sejumlah hak yang seakan-akan berakar dalam tabiat setiap pribadi manusia justru karena kernusiaannya yang tidak dapat dicabut oleh siapapun juga karena jika dicabut akan hilang "kernusiaannya. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa HAM ini merupakan hak kodrat yang ada pada manusia sejak dalam kandungan sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa sehingga hak *asas* itu tidak dapat dipisahkan dari eksistensi pribadi manusia itu sendiri.

Adapun kewajiban-kewajiban asasi ialah kewajiban-kewajiban dasar yang pokok yang harus dijalankan oleh manusia dalam kehidupan bermasyarakat seperti kewajiban taat pada peraturan perundang-undangan, kewajiban untuk bekerja sahungan dengan kelangsung hidup manusia. Maka, apabila orang menuntut hak-hak asasinya terpenuhi, maka pada saat yang sama pula terdapat keharusan agar orang tersebut melaksanakan kewajiban-kewajiban asasinya. Dengan kata lain, tuntutan atas hak-hak asasi harus disertai pelaksanaan kewajiban-kewajiban asasi.

HAM adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya sejak dalam kandungan, dengan tidak membedakan bangsa, ras, suku, agama, maupun jenis kelamin serta bersifat universal. HAM pada hakekatnya adalah hak-hak yang dimiliki oleh setiap manusia hanya karena ia manusia. Dengan demikian HAM mengandung makna (a) hakikatnya sebagai manusia, mendapatkan pengakuan oleh manusia lain, dan (b) pelaksanaan hak-hak itu hanya dimungkinkan karena manusia tersebut menjadi anggota masyarakat. HAM tidak berlaku kalau manusia hidup pada suatu daerah yang sama sekali tidak

mempunyai kontak dengan manusia lain. Disebut asasi, karena tanpa hak tersebut seseorang tidak dapat hidup sebagaimana layaknya manusia. Hakikat manusia tidak lain adalah makhluk ciptaan Tuhan yang dianugerahi penalaran, inilah perbedaan esensial antara manusia dengan makhluk lainnya.

Setelah dunia mengalami dua perang yang melibatkan hampir seluruh dunia dan hak-hak asasi diinjak-injak, timbul keinginan untuk merumuskan hak asasi itu dalam suatu naskah internasional. Usaha itu pada tahun 1948 berhasil dengan diterimanya *Universal Declaration of Human Rights* (Pernyataan Sedunia tentang Hak-Hak Asasi Manusia) oleh negara-negara yang tergabung dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Deklarasi HAM PBB memerinci sejumlah cita-cita dan harapan yang diinginkan oleh setiap manusia di muka bumi, seperti hak untuk hidup, hak untuk memeluk agama, hak berserikat, hak untuk menyuarakan pendapat, hak untuk mendapatkan penghidupan yang layak, hak untuk bebas dari rasa takut serta hak-hak yang lain. Teori HAM versi barat mengatakan bahwa pemerintah dimanapun berkewajiban melindungi rakyatnya dari pelanggaran HAM.

Dalam Pembukaan UUD 1945, juga ditegaskan bahwa, "Pemerintahan negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan....". Oleh karena itu HAM sering dikatakan memiliki dimensi universal, ini mengandung makna suatu pengakuan bahwa HAM harus dapat dinikmati oleh seluruh umat manusia di muka bumi. Selain dari itu, pemerintah di seluruh dunia memikul kewajiban moral untuk menjamin terlaksananya HAM yang dapat dinikmati oleh rakyatnya masing-masing.

### C. Sejarah Perkembangan Hak Asasi Manusia

Sejarah membuktikan bahwa kesadaran manusia terhadap hak-hak asasi akan meningkat bila terjadi pelanggaran-pelanggaran kemanusiaan seperti adanya perbudakan, penjajahan maupun



ketidakadilan. Perjuangan atas pengakuan dan usaha menegakkan hak-hak asasi manusia dari pelbagai bangsa banyak dituangkan dalam berbagai konvensi, konstitusi, perundang-undangan, serta hasil-hasil pemikiran yang pernah hadir di muka bumi ini.

Sejak Socrates dan Plato perjuangan terhadap hak asasi manusia selalu dibicarakan. Kedua filsuf tersebut merupakan pelopor dan peletak dasar diakuinya hak-hak asasi manusia. Mereka mengajarkan untuk mengkritik pemerintah yang tidak berdasarkan kebijaksanaan dalam menjalankan pemerintahan.

Sejarah hak asasi manusia secara khusus dapat ditelusuri sejak adanya *Magna Charta* di Inggris (1215), *Habeas Corpus Act* (1679), *Petition of Rights* (1689), *Bill of Rights* (1689), *La Declaration des Droits de l'homme; et du Citoyen* (1789). Setelah Perang Dunia II (1939-1945) yang menakibatkan banyak korban pelanggaran hak-hak asasi manusia, maka Franklin D. Roosevelt (Presiden AS) mencetuskan "The Four Freedom" yakni: (1) *Freedom of Speech and Expression* (kebebasan untuk berbicara dan menyatakan pendapat); (2) *Freedom of Religion* (kebebasan untuk beragama); (3) *Freedom from Fear* (kebebasan dari ketakutan); (4) *Freedom from Want* (kebebasan dari kemelaratan).

Setelah *Universal Declaration of Human Rights* diterima PBB pada 10 Desember 1948 di Paris, kemudian diterima pula "*Covenants of Human Rights*" pada sidang PBB tanggal 16 Desember 1966, maka hingga sekarang masalah hak asasi manusia telah diakui dalam hukum internasional. Hak-hak asasi yang melekat pada manusia dapat diklasifikasi sebagai berikut

- (1) Hak asasi pribadi (*personal rights*), meliputi: hak akan kebebasan berpendapat, hak akan kebebasan beragama, hak akan kebebasan bergerak, dll.
- (2) Hak asasi ekonomi (*property rights*) meliputi: hak memiliki, hak manfaat, hak membeli, dan hak menjual, dll.
- (3) Hak asasi sosial dan kebudayaan (*social and cultural rights*) meliputi: hak mendapatkan pendidikan, hak mengembangkan kebudayaan, dll.

- (4) Hak asasi keadilan (*procedural rights*) meliputi: hak mendapatkan keadilan; hak mendapatkan peradilan, hak mendapatkan perlindungan, dll.
- (5) Hak asasi politik (*political rights*) meliputi: hak untuk memilih, hak untuk dipilih, hak untuk berorganisasi/berserikat, dll.

Dalam sejarah umat manusia telah tercatat banyak kejadian tentang seseorang atau golongan manusia mengadakan perlawanan terhadap penguasa atau golongan lain untuk memperjuangkan apa yang dianggap menjadi haknya. Sering perjuangan itu menuntut pengorbanan jiwa dan raga. Di dunia barat telah berulang kali ada usaha untuk merumuskan serta memperjuangkan beberapa hak yang dianggap suci dan harus dijamin. Keinginan itu muncul setiap kali terjadi hal-hal yang dianggap menyinggung perasaan dan merendahkan martabat manusia. Dalam proses ini telah lahir beberapa naskah yang secara berangsur-angsur menetapkan bahwa ada beberapa hak yang mendasari kehidupan manusia dan karena itu bersifat universal dan asasi.

Pengakuan dan penghargaan HAM tidak diperoleh secara tiba-tiba, tetapi melalui sejarah yang panjang.

- (1) Pengakuan HAM dimulai dari (1) Inggris dengan dikeluarkannya *Magna Charta* pada tahun 1215 yaitu suatu dokumen yang mencatat tentang beberapa hak yang diberikan Raja John kepada para bangsawan bawahannya atas tuntutan mereka. Naskah ini sekaligus membatasi kekuasaan raja. Pada tahun 1689 keluarlah *Bill of rights* (Undang-Undang Hak) suatu undang-undang yang diterima oleh Parlemen Inggris sesudah berhasil dalam tahun sebelumnya mengadakan perlawanan terhadap Raja James II, dalam suatu revolusi tak berdarah (*The Glorious Revolution of 1688*).
- (2) Di Perancis pada tahun 1789 terjadi revolusi untuk menurunkan kekuasaan Raja Louis XVI yang sewenang-wenang. Revolusi ini menghasilkan UUD Perancis yang memuat tentang "La



*Declaration des Droits de l'homme et du citoyen* (pernyataan hak manusia dan warga negara).

- (3) Di Amerika Serikat pada 4 Juli 1776, lahirlah *The Declaration of American Independence* atau naskah pernyataan kemerdekaan rakyat Amerika Serikat dari koloni Inggris,
- (4) Di Rusia pada tahun 1937 mulai mencantumkan hak untuk mendapat pekerjaan, hak untuk beristirahat serta hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran bagi warga negara.

Hak-hak yang dirumuskan pada abad ke-17 dan ke-18 sangat dipengaruhi oleh gagasan mengenai Hukum Alam, seperti yang dirumuskan oleh John Locke (1632-1714) dan Jean Jacques Rousseau (1712-1778) dan hanya terbatas pada hak-hak yang bersifat politik saja, seperti kesamaan hak, hak atas kebebasan, hak untuk memilih dan sebagainya. Pada abad ke-20 hak-hak politik itu dianggap kurang sempurna, dan mulailah dicetuskan beberapa hak lain yang lebih luas ruang lingkungannya. Yang sangat terkenal adalah empat hak yang dirumuskan Presiden Amerika Franklin D. Roosevelt yang terkenal dengan *The Four Freedoms* (empat kebebasan), yaitu: (a) Kebebasan untuk berbicara dan menyatakan pendapat (*freedom of speech*); (b) kebebasan beragama (*freedom of religion*); (c) kebebasan dari ketakutan (*freedom from fear*); (d) kebebasan dari kemelaratan (*freedom from want*).

Hak yang keempat, yaitu kebebasan dari kemelaratan, khususnya mencerminkan perubahan dalam alam pikiran umat manusia yang menganggap bahwa hak-hak politik pada dirinya tidak cukup untuk menciptakan kebahagiaan baginya. Dianggap bahwa hak politik seperti misalnya hak untuk menyatakan pendapat atau hak untuk memilih dalam pemilihan umum, tidak ada artinya jika kebutuhan manusia yang paling pokok, yaitu kebutuhan akan sandang, pangan dan papan tidak dapat dipenuhi. Menurut pendapat ini hak manusia juga harus mencakup bidang ekonomi, sosial dan budaya.

Komisi Hak-hak Asasi (*Commission on Human Rights*) pada tahun 1946 didirikan oleh PBB, menetapkan secara rinci beberapa hak



ekonomi dan sosial, di samping hak-hak politik. Pada tahun 1948 hasil pekerjaan komisi ini, Pernyataan Sedunia tentang Hak-hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) diterima secara aklamasi oleh negara-negara yang tergabung dalam PBB. Kenyataan menunjukkan bahwa tidak terlalu sulit untuk mencapai kesepakatan mengenai pernyataan hak asasi, yang memang sejak semula dianggap langkah pertama saja. Ternyata jauh lebih sukar untuk melaksanakan tindak lanjutnya, yaitu menyusun suatu perjanjian (*covenant*) yang mengikat secara yuridis, sehingga diperlukan waktu 18 tahun sesudah diterimanya pernyataan. Baru pada tahun 1966 Sidang Umum PBB menyetujui secara aklamasi Perjanjian tentang Hak-Hak ekonomi, Sosial dan Budaya (*Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) serta Perjanjian tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*Covenant on Civil and Political Rights*). Selanjutnya diperlukan 10 tahun lagi sebelum dua perjanjian itu dinyatakan berlaku. Perjanjian tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya mulai berlaku 1976, setelah diratifikasi oleh 35 negara, sedangkan Perjanjian tentang Hak-Hak Sipil dan Politik juga telah diratifikasi. Hak-hak sipil dan politik agak mudah dirumuskan. Sebaliknya hak-hak ekonomi jauh lebih sukar diperinci (misalnya konsep 'penghidupan yang layak' akan berbeda antara negaa kaya dan miskin).

..>

Hak-hak politik pada hakekatnya memiliki sifat melindungi individu terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak penguasa, sehingga untuk melaksanakan hak-hak politik itu sebenarnya cukup mengatur peranan pemerintah melalui perundang-undangan, agar campur tangannya dalam kehidupan warga masyarakat tidak melampaui batas-batas tertentu. Akan tetapi, tidak demikian halnya dengan hak-hak ekonomi. Untuk melaksanakannya tidak cukup membuat undang-undang, akan tetapi pemerintah harus secara aktif menggali semua sumber kekayaan masyarakat dan mengatur kegiatan ekonomi sedemikian rupa sehingga tercipta iklim di mana hak-hak ekonomi, seperti hak atas pekerjaan, hak atas penghidupan yang layak, betul-betul dapat dilaksanakan. Kegiatan yang menyeluruh itu akan mendorong pemerintah untuk mengatur dan mengadakan campur

tangan yang luas dalam banyak aspek-kehidupan masyarakat, dengan segala konsefruensinya.

Harus disadari bahwa pelaksanaan hak-hak-ekonomi bagi banyak negara merupakan tugas yang sukar diselenggarakan secara sempurna, oleh karena itu dalam perjanjian hak-hak ekonomi ditentukan bahwa setiap negara yang mengikat diri cukup memberi laporan kepada PBB mengenai kemajuan yang telah dicapai. Pada hakekatnya perjanjian ini hanya menetapkan kewajiban bagi negara-negara yang bersangkutan untuk mengusahakan kemajuan dalam bidang-bidang itu, tetapi tidak bermaksud untuk mengadakan pengawasan secara efektif. Sebaliknya hak-hak politik harus dapat dilaksanakan: secara efektif pemikiran ini tercermin dalam dalam Perjanjian tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, bahwa didirikan suatu Panitia Hak-Hak Asasi (*Human Rights Committee*) yang berhak menerima serta menyelidiki pengaduan dari suatu negara terhadap negara lain dalam hal terjadinya pelanggaran terhadap sesuatu ketentuail dalam perjanjian itu. Di samping Perjanjian tentang Hak-hak Sipil dan Politik juga disusun *Optional Protocol* yang menetapkan bahwa Panitia Hak-Hak Asasi juga dapat menerima pengaduan dari perseorangan terhadap negara yang telah menanda tangani *Optional Protocol* itu jika terjadi pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan Perjanjian Hak-Hak Sipil dan Politik.

Sebagai ilustrasi berikut ini akan disajikan beberapa contoh hak asasi yang tercantum dalam Perjanjian Hak-Hak Sipil dan Politik dan Perjanjiann Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Kedua naskah tersebut dimulai dengan.pasal yang sama bunyinya dan yang mungkin dianggap sebagai dasar dari semua macam hak asasi yakni: "Semua orangj]nempunya] hak untuk menentukan nasib sendiri. Berdasarkan hak itu mereka secara bebas menentukan-stajgs politik mereka dan secara bebas mengejar perkembangan mereka di bidang ekonomi, sosial dan budaya".

Hak-hak sipil dan politik mencakup antara lain: Hak atas hidup (pasal6); hak atas kebebasan dan keamanan dirinya (pasal 9); hak atas kesamaan di muka badan-badan peradilan (pasal 14); hak atas

kebebasan berfikir dan beragama (pasal 18); hak untuk mempunyai pendapat tanpa mengalami garrgguan (pasal 19); hak atas kebebasan berkumpul secara damai (pasal 21); hak untuk berserikat (pasal 22).

Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya mencakup antara lain: Hak atas pekerjaan (pasal 6); hak untuk membentuk serikat sekerja (pasal 8); hak atas pensiun (pasal 9); hak' atas tingkat kehidupan yang layak bagi dirinya serta keluarganya, termasuk makanan, pakaian dan perumahan yang layak (pasal 11); hak atas pendidikan (pasal 13).

#### D. Instrumen Hukum dan Kelembagaan HAM di Indoensia

##### 1. Hak-hak Asasi dalam Undang-Undang Dasar 1945

Hak-hak asasi yang terdapat dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 ini sangat dipengaruhi oleh hak-hak asasi yang dimuat dalam Pembukaan Konstitusi Perancis yang dikenal dengan nama "*La Declaration des Droits del'homme et du Citoyen*" (Ha♦ Asasi Manusia dan Warga Negara). Atas dasar pemikiran ini pandangan bangsa Indonesia tentang hak-hak asasi manusia berpangkal pada titik keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Pengakuan akan hak asasi manusia dinyatakan di dalam Pembukaan UUD 1945, di dalam alinea I : "Kemerdekaan ialah hak segala bangsa...dst," Alinea ini menunjukkan pengakuan hak asasi manusia berupa hak kebebasan atau hak kemerdekaan dari segala bentuk penjajahan atau penindasan oleh bangsa lain. Pandangan. ini menitikberatkan pada hak kemerdekaan bangsa dari pada kebebasan individu. Kebebasan individu diakui sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan bangsa dan negara.

Di dalam alinea II dinyatakan "...mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur," Hal ini menunjukkan adanya pengakuan atas hak asasi di bidang politik berupa -kedaulatan dan ekonomi.

Di dalam alinea III dinyatakan "...atas berkat rahmatAllah Yang Maha Kuasa serta didorong oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas ...dst." Alinea ini menunjukkan adanya



pengakuan bahwa kemerdekaan itu berkat anugerah Tuhan Yang Maha Esa.

Di dalam alinea IV dinyatakan: „ ... melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia ...dst,\" Alinea ini merumuskan juga dasar filsafat negara (Pancasila) yang maknanya mengandung pengakuan akan hak-hak asasi manusia.

Di dalam Batang Tubuh UUD 1945 termuat hak-hak asasi manusia/warga negara. Hal ini diatur di dalam beberapa pasal-pasal, antara lain sebagai berikut.

a) Pasal 27

Hak jaminan dalam bidang hukum dan ekonomi.

b) Pasal 28

Pasal ini memberikan jaminan dalam bidang politik berupa hak untuk mengadakan perserikatan, berkumpul dan menyatakan pendapat baik lisan maupun tulisan.

- Wasitaha

Pasal ini memberikan jaminan akan hak hidup dan mempertahankan kehidupan.

- Pasal 28 B

Pasal ini memberikan jaminan untuk membentuk keluarga, melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, jaminan atas hak anak untuk hidup, tumbuh dan berkembang serta perlindungan anak dari kekerasan dan diskriminasi.

- Pasal 28 C

Pasal ini memberikan jaminan setiap orang untuk mengembangkan diri, mendapat pendidikan, memperoleh manfaat dari iptek, seni dan budaya, hak kolektif dalam bermasyarakat.

- Pasal 28 D

Pasal ini mengakui jaminan, perlindungan, perlakuan dan kepastian hukum yang adil, hak untuk bekerja dan mendapatkan imbalan yang layak, kesempatan dalam pemerintahan dan hak atas kewarganegaraan.

#### Pasal 28 E

Pasal ini mengakui kebebasan memeluk agama, memilih pendidikan, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaran, memilih tempat tinggal. Juga mengakui kebebasan untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat.

#### - Pasal 28 F

Pasal ini mengakui hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi dengan melalui segala jenis saluran yang ada.

#### - Pasal 28 G

Pasal ini mengakui hak perlindungan diri, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda, rasa aman serta perlindungan dari ancaman. Juga mengakui hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan martabat manusia, serta suaka politik dari negara lain.

#### - Pasal 28 H

Pasal ini mengakui hak hidup sejahtera lahir batin, hak bertempat tinggal dan hak akan lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak pelayanan kesehatan, hak jaminan sosial, hak milik pribadi.

#### - Pasal 28 I

Pasal ini mengakui hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun yaitu; hak hidup, hak untuk tidak disiksa, hak beragama, hak tidak diperbudak, hak diakui sebagai pribadi di depan hukum, hak tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. Pasal ini juga mengakui hak masyarakat tradisional dan identitas budaya. Perlindungan, pemajuan dan penegakan hak asasi adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

#### - Pasal 28 J

Pasal ini menegaskan perlunya setiap orang menghormati hak asasi orang lain. Juga penegasan bahwa pelaksanaan hak asasi manusia harus tunduk pada pembatasan-pembatasannya sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam negara demokratis.

#### c) Pasal 29

Pasal ini mengakui kebebasan dalam menjalankan perftnah agama sesuai kepercayaan masing-masing.

d), Pasal 31

Pasal ini mengakui hak setiap warga negara akan pendidikan.

e) Pasal 32

Pasal ini mengakui adanya jaminan dan perlindungan budaya.

f) Pasal 33

Pasal ini mengandung pengakuan hak-hak ekonomi berupa hak memiliki dan menikmati hasil kekayaan alam Indonesia.

g) Pasal 34

Pasal ini mengatur hak-hak asasi di bidang kesejahteraan sosial. Negara berkewajiban menjamin dan melindungi fakir miskin, anak-anak yatim, orang telantar dan jompo' dapat hidup secara manusiawi.

## 2. Pasal-Pasal HAM dalam Peraturan Internasional dan UUD 1945

Sebagaimana negara-negara anggota PBB lainnya, Indonesia telah mencantumkan beberapa hak asasi di dalam undang-undang dasarnya, Hak asasi yang tercantum dalam UUD 1945 tidak termuat dalam suatu piagam yang terpisah, tetapi tersebar dalam beberapa pasal, terutama pasal 27 hingga 31. Hak-hak asasi yang dimuat terbatas jumlahnya dan dirumuskan secara singkat. Hal ini tidak mengherankan, mengingat bahwa naskah ini tersusun pada akhir masa pendudukan Jepang dalam suasana mendesak. Tidak cukup waktunya untuk membicarakan hak-hak asasi secara mendalam.

Di antara para tokoh Indonesia pada waktu itu terdapat perbedaan pendapat mengenai peranan hak-hak asasi di dalam negara demokratis. Pendapat-pendapat pada waktu itu banyak dipengaruhi oleh "*declaration des droits de l'homme et du citoyen*" yang dianggap pada waktu itu sebagai sumber individualisme dan liberalisme, oleh karena itu dianggap bertentangan dengan asas negara "kekeluargaan dan gotong royong". Ir Soekarno pada waktu itu menyatakan sebagai berikut: "Jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada faham tolong menolong, faham gotong royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap faham individualisme dan liberalisme daripadanya". Sebaliknya Bung Hatta mengatakan bahwa walaupun yang dibentuk itu negara kekeluargaan, tetapi masih perlu



ditetapkan beberapa hak dari warga negara, jangan sampai timbul negara kekuasaan (negara penindas).

Akhirnya bisa dimengerti mengapa hak-hak asasi manusia tidak lengkap dimuat dalam UUD 1945, karena UUD tersebut dibuat beberapa tahun sebelum pernyataan hak-hak asasi diterima oleh PBB. Diterimanya pernyataan serta perjanjian oleh mayoritas anggota PBB menunjukkan bahwa gagasan mengenai perlunya jaminan HAM bagi setiap negara, mendapat dukungan mayoritas umat manusia, bukan merupakan gagasan liberal semata.

"Pengalaman menunjukkan pada masa Demokrasi terpimpin Orde Lama), maupun zaman Orde baru, betapa gampangnya suatu UUD dapat diselewengkan untuk kepentingan penguasa yang ambisius. Hal itu terjadi antara lain dikarenakan tidak lengkapnya HAM dicantumkan dalam UUD, serta kurang adanya jaminan dari undang-undang yang ada.

Sebagai ilustrasi berikut ini akan diberikan contoh sekaligus perbandingan berbagai hak, menurut UUD 1945, *Declaration of Human Rights* dan *Covenant on Civil and Political Rights*.

#### (1) Hak atas Kebebasan untuk Mengeluarkan Pendapat

##### UUD 1945 Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan UU.

##### *Declaration of Human Rights* (DHR), Pasal 19

Setiap orang berhak kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hak ini termasuk kebebasan mempunyai pendapat-pendapat dengan tidak mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat-pendapat dengan cara apa pun juga dan tidak memandang batas-batas.

##### *Covenant on Civil and Political Rights* (CCPR), Pasal 19

qt Setiap orang berhak untuk mempunyai pendapat tanpa mengalami gangguan.

(2) Setiap orang berhak untuk mengeluarkan pendapat, dalam hal ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan menyampaikan segala macam penerangan dan gagasan tanpa menghiraukan pembatasan-pembatasan, baik secara lisan, maupun tulisan atau tercetak, dalam bentuk seni, atau melalui media lain menurut pilihannya.

(2) Hak atas Kedudukan yang Sama dalam Hukum

UUD 1945, Pasal 27(1)

Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

DHR, Pasal 17

Sekalian orang adalah sama terhadap UU dan berhak atas perlindungan hukum yang sama dengan tidak ada perbedaan.

CCPR, Pasal 26

Semua orang adalah sama terhadap hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi. Dalam hubungan ini, hukum melarang setiap diskriminasi serta menjamin semua orang akan perlindungan yang sama dan efektif terhadap diskriminasi atas dasar apa pun seperti ras, warna kulit, kelamin, bahasa, agama--pendapat politik atau pendapat lain, bangsa asal atau kedudukan sosial-asal, milik, kelahiran atau kedudukan lainnya.

(3) Hak atas Kebebasan Berkumpul

UUD 1945, Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan UU.

DHR, Pasal 20

- (1) Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berapat.
- (2) tiada seorang jua pun dapat dipaksa meinasuki salah satu perkumpulan.

CCPR, Pasal 21

Hak berkumpul secara bebas diakui. Tiada satu pembatasan pun dapat dikenakan terhadap pelaksanaan hak ini, kecuali yang ditentukan oleh hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis, demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan dan moral umum atau perlindungan terhadap hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain.

(4) Hak atas Kebebasan Beragama

UUD 1945, pasal 29

- (1) Negara berdasar atas ke-Tuhanan Yang Mahaesa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

DHR, pasal 18

Setiap orang berhak atas kebebasan plkiran, keinsyafan batin dan agama; dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan dan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaannya dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadat dan menepatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baik di tempat umum maupun yang tersendiri.

CCPR, pasal 18

- (1) Setiap orang berhak atas kebebasan plkiran, keinsyafan batin dan agama. Hak ini mencakup kebebasan untuk memeluk atau menerima agama atau kepercayaan pilihannya, serta kebebasan untuk baik secara pribadi atau pun bersama

... anggota masyarakat lin<sup>(A, m 1)</sup>gungannya serta secara terbuka ataupun tertutup, menyatakan agama atau kepercayaannya melalui ibadah, ketaatan, tindakan dan ajaran.

(2) Tak seorangpun dapat dikenakan paksaan sehingga mengakibatkan terganggunya kebebasan untuk memeluk atau menerima agama atau kepercayaan pilihannya. (3) Kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaannya hanya dapat dikenakan pembatasan menurut ketentuan ketentuan hukum dan yang perlu untuk menjaga keselamatan umum, ketertiban, kesehatan atau moral dan hak-hak dasar serta kebebasan orang lain. (4) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini mengikat diri untuk menghormati kebebasan orang tua dan di mana berlaku, wall hukum, untuk menjamln pendidikan agama dan moral anaknya menurut keyakinannya masing-msing.

(SJ II<sup>1</sup> atas Penghidupan yang Layak

UUD 1945, Pasal 27 (Ayat2)

Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

DHR, Pasal 25 (Ayat 1)

Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang menjamin kesehatan dan keadaan baik untuk dirinya dan keluarganya, termasuk soal makanan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatannya, serta usaha-usaha sosial yang diperlukan, dan berhak atas [amlan di waktu mengalami pengangguran, janda, lanjut usia atau'ffiengalamt kekurangan nafkah lain-lain karena keadaan yang di luar kekuasaannya.

(Ayat 2) Ibu dan anak-anak berhak mendapat-perawatan dan bantuan istimewa. Semua anak-anak, baik yang dilahirkan di dalam maupun di luar perkawinan, harus mendapat perlindungan sosial yang sama.

*Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR),*  
Pasal 11 (Ayat1)

Negara-negara peserta dalam perjanjian ini mengakui setiap orang atas tingkat kehidupan yang layak bagi dirinya serta keluarganya, termasuk sandang, pangan, dan perumahan yang layak, dan perbaikan secara terus menerus dari lingkungan hidupnya. Negara-negara peserta akan mengambil langkah-langkah yang wajar untuk menjamin terlaksananya hak tersebut, agar diakui kepentingan hakiki dari kerjasama internasional yang didasarkan atas persetujuan yang bebas .

e-: (6) Hak atas Kebebasan Berserikat

UUD 1945, Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan UU.

DHR, Pasal 23, (Ayat 4)

Setiap orang berhak mendirikan dan memasuki serikat-serikat sekerja untuk melindungi kepentingannya.

CESCR, Pasal 8 (Ayat 1)

Negara-negara peserta perjanjian ini mengikat diri untuk menjamin; (a) hak setiap orang untuk membentuk serikat sekerja dan menjadi anggota serikat sekerja pilihannya, sesuai dengan peraturan organisasi yang bersangkutan, guna meningkatkan serta melindungi kepentingan-kepentingan ekonomi dan sosialnya. Tiada suatu pembatasan pun dapat dikenakan terhadap pelaksanaan hak ini, kecuali yang ditentukan oleh hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau ketertiban umum atau untuk melindungi hak-hak serta kebebasan -kebebasan orang lain. (b) Hak bagi serikat sekerja untuk mendirikan federasi atau konfederasi nasional serta hak bagi yang tersebut belakangan untuk membentuk atau menjadi anggota organisasi serikat sekerja internasional. (c) Hak bagi serikat sekerja untuk bertindak secara bebas dan hanya

dibatasi oleh ketentuan-ketentuan hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau ketertiban umum atau untuk melindungi hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain. (d) Hak untuk melancarkan pemogokan, asalkan dijalankan menurut ketentuan-ketentuan hukum negara yang bersangkutan.

CCPR, Pasal 22 (Ayat 1)

Setiap orang berhak atas untuk berserikat, termasuk hak untuk membentuk dan ikut serta dalam serikat-serikat sekerja guna melindungi kepentingan-kepentingannya.

#### (7) Hak atas Pengajaran

UUD 1945, Pasal 31 (Ayat 1)

Pada tiap warga negara berhak mendapat pengajaran. (2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan UU.

DHR, Pasal 26 (Ayat 1)

Setiap orang berhak mendapat pengajaran. Pengajaran harus dengan cuma-cuma, setidaknya-tidaknya dalam tingkat sekolah dasar. Pengajaran sekolah rendah harus diwajibkan. Pengajaran teknik dan vak harus terbuka bagi semua orang dan pelajaran tinggi harus dapat dimasuki dengan cara yang sama oleh semua orang, berdasarkan kecerdasan. (Ayat 2) Pengajaran harus ditujukan kearah perkembangan pribadi yang seluas-luasnya serta untuk memperkokoh rasa penghargaan terhadap hak-hak manusia dan kebebasan asasi. Pengajaran harus mempertinggi saling pengertian, rasa saling menerima serta rasa saling persahabatan antara semua bangsa, golongan-golongan kebangsaan atau penganut agama, serta harus memajukan kegiatan-kegiatan PBB dalam memelihara perdamaian. (Ayat 3) Ibu-Bapak mempunyai hak utama untuk memilih macam pengajaran yang akan diberikan kepada anak-anak mereka.

### CESCR, Pasal 13 (Ayat 1)

Negara-negara peserta dalam perjanjian ini mengakui hak setiap orang atas pendidikan. Mereka sepakat bahwa pendidikan akan mengarali pada pengembangan penuh dari kepribadian orang serta kesadaran akan harga dirinya, serta memperkuat rasa hormat terhadap hak-hak manusia serta kebebasan-kebebasan dasar.

(Ayat 2) Negara-negara peserta dalam perjanjian ini mengakui bahwa dalam usaha melaksanakan hak ini secara penuh: (a) Pendidikan dasar diwajibkan dan terbuka bagi semua orang. (b) Pendidikan menengah dalam segala bentuknya termasuk pendidikan teknik dan kejuruan menengah, akan diselenggarakan dan terbuka bagi semua melalui cara-cara yang layak, serta khususnya dengan dimulainya pendidikan cuma-cuma serta bertahap. (c) Pendidikan tinggi akan diusahakan terbuka bagi semua berdasarkan kesanggupan, melalui cara-cara yang layak, serta khususnya dengan dimulainya pendidikan cuma-cuma secara bertahap. (d) Pendidikan masyarakat dianjurkan atau ditingkatkan sejauh mungkin bagi mereka yang belum pernah atau belum menyelesaikan pendidikan dasar secara penuh. (e) Pengembangan sistem sekolah pada setiap tingkat digiatkan secara kuat, sistem beasiswa yang layak diadakan dan syarat-syarat materiil dari staf pengajar ditingkatkan secara terus menerus.

## F. Kasus Pelanggaran HAM di Indonesia

### 1. Perlindungan HAM di Indonesia

Penegakkan pada masa Orde Baru punya dua ciri khas, yakni persoalan filosofis dan persoalan praktis. Persoalan filosofis terkait dengan persepsi yang keliru terhadap hakekat penegakan HAM. Persoalan praktis menyangkut adanya kesenjangan antara peraturan hukum dan kenyataan pelaksanaan dilapangan.

Sebagaimana diketahui, UUD 1945 sebelum diamandemen, meskipun tidak sekompit UUD RIS dan UUDS 1950, telah memuat beberapa ketentuan penting mengenai HAM, seperti dalam pasal 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 dan 34. Selain adanya jaminan konstitusi juga terdapat jaminan HAM di dalam berbagai produk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Persoalan muncul ketika ada kesenjangan antara hukum dan praktek di lapangan. Terdapat bentuk umum pelanggaran HAM pada era Orde Baru.

Pertama masih cukup populernya praktik represi politik oleh aparat negara. Kasus, penanganan konflik-konflik politik baik demonstrasi, protes, kerusuhan, serangan bersenjata, maupun pembunuhan dengan alasan politik. Penanganan kasus Tanjung Priok, Kedung Ombo, Santa Cruz, Sampang, Peristiwa 27 Juli 1996, semua itu oleh Komnas HAM dinyatakan sebagai pelanggaran HAM berat. Penggunaan UU Anti Subversi secara amat longgar, serta tergantung penafsiran penguasa, merupakan contoh dari pelanggaran HAM dalam politik.

Kedua, praktik pembatasan partisipasi politik, juga merupakan bentuk pelanggaran HAM. Hal ini mengingkari hak yang dimiliki warga negara untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat sebagaimana diatur dalam pasal 28 UUD 1945.

Ketiga, praktik eksploitasi ekonomi juga merupakan salah satu pelanggaran HAM. Eksploitasi ini bisa dilakukan oleh negara, perusahaan nasional, perusahaan-multi nasional. Di sektor perburuhan dan ketenagakerjaan misalnya upah buruh yang sangat rendah, dilarangnya seikat pekerja.

## 2. HAM di Indonesia Setelah Reformasi

Sejak bergulirnya reformasi telah terjadi kemajuan peraturan di bidang HAM, antara lain sebagai berikut

- a. Lahirnya Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia.
- b. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.



- c. UU No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.
- d. UUD 1945 hasil amandemen pasal 28A s/d 28J semua memuat tentang HAM,
- e. Peraturan Presiden RI No. 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2004-2009, penegakan HAM merupakan salah satu dari sasaran strategis yang diatur.

Munculnya berbagai peraturan seperti disebutkan di atas menunjukkan bahwa prospek perlindungan HAM secara normatif di Indonesia cukup baik. Namun belum tentu mencerminkan keberadaan HAM secara riil dalam praktik penyelenggaraan negara. Kondisi Indonesia saat ini bisa digambarkan memiliki peraturan HAM tetapi tidak menikmati HAM karena lemahnya rasa hormat terhadap HAM. Hal ini bisa dilihat masih banyaknya pelanggaran HAM dalam penyelenggaraan negara pada era reformasi, antara lain sebagai berikut,

- a. Perlindungan HAM di bidang penegakan hukum masih diskriminatif, sehingga prinsip persamaan di depan hukum tidak dipenuhi baik dalam penyidikan, penuntutan, peradilan, maupun pembinaan di Lembaga Pemasyarakatan.
- b. Perlindungan HAM di bidang sosial ekonomi belum sesuai harapan masyarakat. Korupsi yang dilakukan aparat pemerintah maupun anggota Dewan baik di pusat maupun di daerah. Berbagai protes buruh dan petani atas ketidakberpihakan kepada upaya perbaikan kesejahteraan menunjukkan belum terkomodasinya kepentingan ekonomi mereka.
- c. Praktik represi atau penyiksaan oleh aparat negara, Terhadap berbagai unjuk rasa menunjukkan belum dihormatinya hak kebebasan menyuarakan pendapat yang diatur oleh UUD 1945.

### 3. HAM Dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) ♦♦

Pada tanggal 10 Desember 1948 Majelis Umum PBB mengesahkan UDHR, yang memungkinkan HAM bersifat universal, yang tidak lagi lokal atau merupakan kepentingan suatu negara melainkan hak asasi untuk seluruh umat manusia di dunia. Sebenarnya UDHR



tersebut disebut sebagai tonggak perjuangan HAM yang kedua setelah

UDHR

UDHR terdiri dari 30 pasal dengan satu pembukaan (mukadimah) yang terdiri dari 6 alinea. Dilihat dari isinya UDHR terdiri dari tiga kategori. Pertama, hal-hal yang berhubungan dengan hak-hak sipil dan politik yang menjadi hak semua orang diatur dalam Pasal 3-21. Kedua, hal-hal yang berhubungan dengan hak-hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan yang menjadi hak semua orang diatur dalam Pasal 22-27. Ketiga, merupakan pasal-pasal penutup, yaitu Pasal 28-30.

Lebih rinci, substansi yang diatur sebagai hak-hak sipil dan politik meliputi: hak untuk bebas dari diskriminasi, untuk memiliki kehidupan, kebebasan, dan keamanan, untuk bebas beragama, untuk bebas berpolitik dan berekspresi, untuk bebas berkumpul dan berserikat, untuk bebas dari penganiayaan dan hukuman kejam, untuk menikmati kesamaan dihadapan hukum, untuk bebas dari penangkapan secara sewenang-wenang, untuk memperoleh peradilan yang adil, untuk mendapat perlindungan terhadap kehidupan pribadi (privasi), dan untuk bebas bergerak. Sedangkan hak sosial dan ekonomi di dalam Deklarasi mencakup: hak untuk menikah dan membentuk keluarga, untuk bebas dari perkawinan paksa, untuk memperoleh pendidikan, untuk mendapat pekerjaan, untuk menikmati standar kehidupan yang layak, untuk istirahat dan bersenang-senang, serta untuk memperoleh jaminan selama sakit, cacat atau tua...

HAM sebagaimana yang dipahami di dalam dokumen-dokumen HAM yang muncul pada abad ke-20 seperti UDHR, mempunyai beberapa ciri yang menonjol. Pertama, HAM adalah hak, yang menunjuk pada norma-norma yang pasti dan memiliki prioritas tinggi yang penegakannya bersifat wajib. Kedua, hak-hak ini dianggap bersifat universal, yang dimiliki oleh manusia semata-mata karena ia adalah manusia. Pandangan ini menunjukkan secara tidak langsung bahwa karakteristik seperti ras, jenis kelamin, agama kedudukan sosial, dan kewarganegaraan tidak relevan untuk mempersoalkan apakah seseorang memiliki atau tidak memiliki HAM, ini juga menyiratkan bahwa hak-hak tersebut dapat diterapkan di seluruh dunia. Salah satu

ciri HAM yang berlaku sekarang adalah HAM itu merupakan hak internasional. Ketiga, HAM dianggap ada dengan sendirinya, tidak bergantung pada pengakuan dan penerapannya di dalam sistem adat atau sistem hukum di negara-negara tertentu. Hak ini boleh jadi memang belum merupakan hak yang efektif sampai ia dijalankan menurut hukum, namun hak itu eksis dan sebagai standar argumen dan kritik yang tidak bergantung pada penerapan hukumnya, Keempat, HAM dipandang sebagai norma-norma yang penting. Meski tidak seluruhnya bersifat mutlak dan tanpa pengecualian, HAM cukup kuat kedudukannya sebagai pertimbangan normatif untuk diberlakukan di dalam benturan dengan norma-norma nasional yang bertentangan, dan untuk membenarkan aksi internasional yang dilakukan demi HAM. Kelima, hak-hak ini mengimplikasikan kewajiban bagi individu maupun pemerintah. Adanya kewajiban ini, sebagaimana halnya hak-hak yang berkaitan dengannya, dianggap tidak bergantung pada penerimaan, pengakuan, atau penerapan terhadapnya. Pemerintah dan orang-orang yang berada dimanapun diwajibkan untuk tidak melanggar hak seseorang, kendati pemerintah dari orang tersebut mungkin sekaligus memiliki tanggung jawab utama untuk mengambil langkah-langkah positif guna melindungi dan menegakkan hak-hak orang lain.

#### 4. Proses Penegakan HAM

Proses penegakan HAM di Indonesia dilakukan melalui lembaga Komnas HAM, Pengadilan HAM dan Pengadilan HAM ad hoc. Proses penegakan HAM melalui Komnas HAM prosedurnya sebagai berikut.

- a. Menerima pengaduan, dari setiap orang atau kelompok yang memiliki alasan kuat bahwa hak asasinya telah dilanggar, Pengaduan dapat dilakukan secara lisan ataupun tertulis.
- b. Melakukan pemeriksaan, pemeriksaan dapat dilakukan dengan memanggil pengadu, korban, saksi atau pihak lain yang terkait, Berdasarkan hasil pemeriksaan dapat ditentukan apakah penuntutan bisa dilanjutkan atau dihentikan, Dihentikan apabila tidak memiliki bukti awal yang kuat, bukan termasuk masalah pelanggaran HAM.



- c. Menyelesaikan pengaduan setelah melalui tahap pemeriksaan. Kewenangan ini bisa berupa: perdamaian kedua belah pihak; penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi; pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan; penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya; serta penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada DPR untuk ditindaklanjuti.

Proses penegakan HAM melalui Pengadilan HAM (UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM).

- a. Penangkapan. Jaksa Agung melakukan penangkapan untuk kepentingan penyidikan, dengan memperlihatkan surat tugas. Dalam hal tertangkap tangan tidak diperlukan surat perintah tetapi cukup dengan menyerahkan barang bukti.
- b. Penahanan. Jaksa Agung berwenang melakukan penahanan untuk kepentingan penyidikan paling lama 90 hari, dan dapat diperpanjang paling lama 60 hari, Penahanan untuk kepentingan penuntutan paling lama 30 hari dan dapat diperpanjang paling lama 20 hari. Sedangkan penahanan untuk kepentingan pemeriksaan di sidang Pengadilan HAM paling lama 90 hari dan dapat diperpanjang paling lama 30 hari. Kemudian penahanan untuk banding di Pengadilan Tinggi paling lama 60 hari dan dapat diperpanjang paling lama 30 hari. Penahanan untuk kepentingan kasasi di Mahkamah Agung lamanya sama dengan untuk kepentingan banding di Pengadilan Tinggi.
- c. Penyelidikan. Penyelidikan dilakukan oleh Komnas HAM. Untuk kepentingan penyelidikan Komnas HAM dapat membentuk Tim *ad hoc* yang terdiri dari Komnas HAM dan unsure masyarakat.
- d. Penyidikan. Penyidikan dilakukan oleh Jaksa Agung. Jaksa Agung dapat mengangkat penyidik *ad hoc*. Apabila tidak diperoleh bukti yang cukup, maka dikeluarkan surat penghentian penyidikan oleh Jaksa Agung.

- e. Penuntutan. Jaksa Agung dapat mengangkat penuntut umum *ad hoc*. Pemeriksaan di Sidang Pengadilan. Pemeriksaan di sidang pengadilan dilakukan oleh 5 orang hakim terdiri dari 2 orang hakim HAM dan 3 orang hakim *ad hoc*. Pemeriksaan sidang pengadilan paling lama 180 hari. Untuk banding ke Pengadilan Tinggi paling lama 90 hari sedangkan untuk kasasi paling lama 90 hari. Proses pengadilan HAM *ad hoc* pada dasarnya sama dengan pengadilan HAM. Perbedaannya pada kasus pelanggaran HAM yang diperiksa, yakni khusus menangani kasus pelanggaran HAM yang terjadi sebelum diundangkannya UU No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM. Pengadilan HAM *ad hoc* dibentuk atas usul DPR berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden. Jadi sifatnya tidak permanen, sedangkan Pengadilan HAM bersifat permanen.

## 5. Hambatan dan Tantangan dalam Penegakan HAM di Indonesia

Penegakan HAM di Indonesia masih menemui berbagai hambatan dan tantangan. Adanya hambatan dapat dilihat masih banyaknya pelanggaran HAM di Indonesia. Terutama pelanggaran HAM yang dilakukan pemerintah, seperti pelanggaran hukum oleh aparat, penculikan dan penyiksaan, penyadapan telepon dan lain-lain. Walaupun pelanggaran HAM yang berupa demonstrasi ilegal, terorisme, subversi dan sebagainya. Penyalahgunaan kekuasaan dengan melakukan penculikan terhadap aktivis yang kritis yang tidak sejalan dengan kepentingannya adalah juga merupakan pelanggaran HAM. Perlakuan diskriminatif terhadap kelompok lain yang tidak sejalan dengan penguasa adalah bentuk pelanggaran HAM juga. Karena pemerintah seharusnya memberikan perlakuan dan pelayanan yang sama terhadap semua warga negara. Hukum yang dibuat oleh penguasa kadang-kadang juga tidak sesuai dengan rasa keadilan masyarakat; karena di dalam merumuskannya tidak melibatkan masyarakat. Indonesia dianggap telah banyak melakukan pelanggaran HAM berat terhadap rakyatnya, seperti kasus Timor Timur, Aceh, Papua, Tanjung Priok dan sebagainya. Sorotan dunia terjadi karena upaya penegakan HAM melalui pengadilan

HAM *ad hoc* dinilai belum mampu mengacili penanggung jawab utama kasus-kasus di atas. Sehingga ada kesan yang dikorbankan adalah bawahan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gaffar. (2001). *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Amien Rais. (1986). *Demokrasi dan Proses Politik*. Jakarta: Seri Prisma LP3ES.
- Amin Abdullah. (2003). *Masyarakat Madani Peran Keulamaan dan Umat Beraga Maso Kini* (makalah Simposium Internasional), Yogyakarta: UGM.
- Alfian. (1986). *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- April Carter. (1985). *Otoritas dan Demokrasi*. (Terjemah). Sahat Simamora, Jakarta: Rajawali Press.
- Arief Budiman, dkk. (2000). *Harapan dan Kecemasan Menatap Arah Reformasi Indonesia*. Yogyakarta: Bigraf Publising.
- Arend Lijphart. (1980). *Democracy in Plural Societies: A comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press.
- Austin R. Faney. (1990). *Governing: An Introduction to Political Science*. Englewood Clifts, N.J: Prentice-Hall International Inc.
- Agenda Reformasi. (1999). *Membangun Masyarakat Madani*, Diskusi Kompas Paramadina Mulya, Yogyakarta: Kanisius.

- Buku Seri demokrasi I. (2006). *-Bemokrasi: Sejarah, Praktik dan Dllfiumika Pemikiran*. Program Penguatan Simpu Demokrasi. Malang: Averroes Press.
- Cholisin. (2002). *Militer dan Gerakan Prodemokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Clark D. Neher. (1992). *"Democratization in Southeast Asia"*. Makalah Illinois : *Department of Political Science, Northern Illinois University*.
- Dahl, A. Rctber,t, (2001). *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktik Demokrasi".Secara Singkat (On Democracy)* Terj. A Rahman Zainuddin. Jakarta: Yayasan Obor.
- Eef Saefullah, Fatah. (1994). *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Emmerson, Donald. K. ( 2001). *Indonesia Beyond Soeharto*, Jakarta: Gramedia.
- Hetifah Sj. Sumarto. (2004). *Demokrasi Partisipatif dan Prospek Penerapannya di Indonesia*. Jurnal Analisis Sosial, Vol. 9, No. 3 Desember 2004.
- Herbert Feith dan Lanee Castles. (1988). *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Terjemahan Min Yubhaar. Jakarta: LP3ES.
- Hestu Cipto Handoyo, dkk. (2000). *nasor-dasar Hukum Tata Neqara Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Gwendolen M. Carter dan John H. Herz. (1982). *"Peranan Pemerintah dalam Masyarakat Masa Kini"*, dalam Miriam Budihardjo, *Masa/ah Kenegaraan*. Jakarta: Gramedia.





- Ismail Sunni. (1978). *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru.
- Pamudji S. (1983): *Demokrasi Pancasila dan Ketahanan Nasional*. Jakarta: Bina Aksara.
- Roy C Macridis. (1983). *Contemporary Political Ideologies: Movements and Regimes*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company.
- Robert A. Dahl. (1985). *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*. Terjemahan Sahat Simamora. Jakarta: Rajawali Press.
- Robert A. Dahl. (1989). *Democracy and Its Critics*. Yale University Press, New Haven.
- Rusli Karim. (1983). *Perjalanan Partai-Partai Politik: Sebuah Potret Pasang Surut*. Jakarta: Rajawali Press.
- Samuel Huntington. (1991). *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*. Norman and London University of Oklaho Press.
- Ulf Sundhaussen. (1992). "Demokrasi dan Ke/as Menengah: Reflekt Menqenai Pembangunan Politik". Prisma, No. 2 Tahun XXI, 1992.
- Winataputra, US. (2001). *Pendidikan Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Kongres Nasional Pendidikan Indonesia.
- Winataputra. US. (2002). *Demokrasi dan Pendidikan Demokrasi*. (Dalam Kapita Selekt Pendidikan Kewarganegaraan}. Jakarta: Dirjend. Dikti. Diknas.

Wignjos - - oto, Soetandyo. (2006). *Perkembangan Pemikiran dan Praktik demokrasi*. Jakarta: Komunitas , Indonesia . untuk demokrasi.

”””

”

## BIODATA PENULIS



*Dr. Sunarso, M.Si.* lahir di Karanganyar, 21 Mei 1960 menyelesaikan studi S1 di bidang FISIPOL Ilmu Pemerintahan di Universitas Gadjah Mada tahun 1985. Menyelesaikan studi S2 bidang Ketahanan Nasional di Universitas Gadjah Mada tahun 1995. Menyelesaikan studi S3 bidang Ilmu Pendidikan di Universitas Negeri Yogyakarta tahun 2011.

Beberapa penelitian yang pernah dilakukan diantaranya Pergeseran Pendidikan Kewiraan menjadi Pendidikan Kewarganegaraan: Kajian Substansi Materi (2004), Partisipasi Warga Negara dalam Pemilu 2005 (2005), Tarik Ulur Kekuasaan Pusat dan Daerah: Studi tentang UU Otonomi Daerah di Indonesia (2006), Militer dan Politik di Indonesia: Kajian era Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi(2007), Perkembangan Pendidikan Kewarganegaraan di Indonesia pada Orde lama, Orde Baru, dan Era Reformasi.

Buku yang pernah ditulis diantaranya Buku Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi (UNY Press, 2006), Buku Pendidikan Pancasila Pegangan Mahasiswa (PPKP Press, 2004), Buku Perbandingan Sistem Pemerintahan (FISE 2008), Buku PKn SMP diterbitkan Pusat Perbukuan Kementerian Diknas (2007), dll.

Karya Ilmiah dalam Bentuk Jurnal diantaranya Pendidikan Politik dan Politik Pendidikan Qurnal Civics, Volume 4, No. 2, Desember 2007), Demokrasi di Indonesia: Konsep, Transisi, dan Implementasinya Qurnal Civics, Volume 5, No. 2, 2008), Dinamika Pendidikan Kewarganegaraan di Indonesia dari Rezim ke Rezim (Humanika Volume 9, No. 1, Maret 2009), dll.

# MEMBEDAH DEMOKRASI

Sejarah, Konsep, dan Implementasinya di Indonesia

Sunarso

Sekitar 500 tahun sebelum Masehi, sejarah demokrasi dicatat karena ada sekelompok kecil manusia di Yunani dan Romawi yang mulai mengembangkan sistem pemerintahan yang memberikan kesempatan cukup besar bagi publik untuk ikut serta dalam merancang keputusan.

Eropa menjadi tempat berseminya gagasan-gagasan pencerahan dalam suatu masa yang disebut sebagai *renaissance*, pasca suatu masa kegelapan zaman pertengahan yang disebut sebagai *the dark middle age* ketika penguasa dan koleganya, termasuk agamawan berkomplot menegakkan kekuasaan tirani. Di sini mulai lahir pemikiran-pemikiran yang mempertanyakan dan memberikan penjelasan tentang kebebasan manusia berikut hak-haknya dalam bernegara.

Meskipun oleh Aristoteles demokrasi dinilai sebagai sistem pemerintahan dan politik yang paling buruk dan mudah tergelincir menjadi mobokrasi atau anarki, namun tidak ada satu negara yang ingin disebut tidak demokratis, atau bukan negara demokrasi.



UNY  
PRESS

Jl. H. Affandi (Jl. Gejayan), Gg. Alamanda,  
Kompleks FT-UNY, Kampus Karangmalang, Yogyakarta,  
Kode Pos: 55281, Telp. (0274)589346,  
unypress.yogyakarta@gmail.com