

DEMOKRASI DI INDONESIA (KONSEP, PROSPEK, DAN IMPLEMENTASINYA)

Sunarso
Jurusan PKnH FISE UNY

Abstrak

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.

Samuel Huntington mengidentifikasi tiga gelombang demokratisasi dalam sejarah manusia. Gelombang pertama antara tahun 1828 hingga 1926, gelombang kedua tahun 1943 hingga tahun 1962, Sejak tahun 1974, 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 otoriter. Kendati demikian, gelombang demokratisasi selalu datang dan lebih banyak negara menjadi demokratis. 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 belum jelas benar apakah kekuatan-kekuatan demokrasi akan menang.

A. Pendahuluan

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 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), dan 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 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, yaitu 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).

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 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, 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 memberikan definisi terhadap demokrasi yang berada dalam nuansa yang sama. Sargent mengatakan bahwa 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 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 *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. Nilai-nilai tersebut dapat diidentifikasi sebagai berikut: (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 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 (Gwendolen M. Carter, 1982). 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, 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 mengeluarkan pendapat, kebebasan persuratkabaran, kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama; (6) ketersediaan dan keterbukaan informasi; (7) mengindahkan tatakrma politik; (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, kriteria khusus diajukan oleh Alfian, Sundhaussen dan Neher. Alfian mendefinisikan demokrasi sebagai sebuah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus (Alfian, 1986: 236-237). Demokrasi, dengan demikian, memberikan peluang bagi perbedan pendapat, persaingan dan pertentangan di antara individu, kelompok, atau diantara 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 demokrasi 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 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, 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 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 ketidaksamaan 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 membagi 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 Huintington, 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, terutama dalam kasus Amerika Latin.

C. Transisi Demokrasi di Indonesia

Hegel menegaskan, sistem politik demokrasi adalah keharusan 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, maka 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 demokratisasi dalam sejarah manusia. Gelombang pertama antara tahun 1828 hingga 1926, gelombang kedua tahun 1943 hingga tahun 1962, Sejak tahun 1974, 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 otoriter. Kendati demikian, gelombang demokratisasi selalu datang dan lebih banyak negara menjadi demokratis (Huntington, 1991) Sulit untuk menolak tesis Hegelian yang 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 kehilangan 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.

D. Empat Model Transisi

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 (*transplacement*).

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 Ferdinan 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).

E. Implementasi 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 10 tahun terakhir ini. 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.

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:

“ Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR (Pasal 1 ayat 2).

“ Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya, ditetapkan dengan UU” (Pasal 28).

“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. Akan 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*..... 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 public. 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. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah perilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang, bahkan akan dijalannya. Pertanggungjawaban tersebut tidak hanya menyangkut dirinya, tetapi juga menyangkut keluarganya dalam arti luas. Yaitu, perilaku 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. Kalaupun 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 hatinya. 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 di Indonesia*

Dalam membicarakan tentang demokrasi di Indonesia, tidak bisa dilepaskan dari alur periodisasi pemerintahan masa revolusi kemerdekaan, Pemerintahan Parlemen (*representative democracy*), Pemerintahan Demokrasi Terpimpin (*guided democracy*), dan Pemerintahan Orde Baru (*Pancasila democracy*).

a. *Demokrasi pada Pemerintahan Masa Revolusi Kemerdekaan*

Para penyelenggara negara pada awal periode kemerdekaan mempunyai komitmen yang sangat besar dalam mewujudkan demokrasi politik di Indonesia. Hal itu terjadi karena latar belakang pendidikan mereka percaya, bahwa demokrasi bukan merupakan sesuatu yang hanya terbatas pada komitmen, tetapi juga merupakan sesuatu yang perlu diwujudkan. Tidak banyak yang akan dibicarakan menyangkut demokrasi pada pemerintahan periode ini (1945-1949), kecuali beberapa hal yang fundamental yang merupakan peletakan dasar bagi demokrasi di Indonesia untuk masa-masa selanjutnya.

Pertama, political franchise yang menyeluruh. Para pembentuk negara, sudah sejak semula, mempunyai komitmen yang sangat besar terhadap demokrasi, sehingga begitu kita menyatakan kemerdekaan dari pemerintah kolonial Belanda, semua warga negara yang sudah dianggap dewasa memiliki hak-hak politik yang sama, tanpa ada diskriminasi yang bersumber dari ras, agama, suku, dan kedaerahan. Kalau kita mengikuti risalah sidang-sidang BPUPKI, kita akan menemukan dengan jelas bagaimana besarnya komitmen para pembentuk negara terhadap demokrasi. Hal ini kemudian terwujud dalam Naskah UUD RI yang pertama, 1945. Jika kita mengamati sejarah politik dari berbagai negara bangsa di Eropa, *political franchise* tersebut diberikan secara perlahan-lahan. Yang pertama kali memiliki hak politik adalah para raja dan keluarganya, kemudian kalangan feodal, dan disusul oleh para pemilik modal. Kaum buruh dan petani memiliki hak-hak politik yang belakangan, tetapi mereka lebih beruntung dibanding kaum wanita yang memiliki hak-hak politik pada sekitar permulaan abad kedua puluh. Di Amerika Serikat, masyarakat Kulit Hitam baru memiliki hak politik yang menyeluruh sekitar awal 1960-an.

Kedua, Presiden yang secara konstitusional ada kemungkinan untuk menjadi seorang diktator, dibatasi kekuasaannya ketika Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dibentuk untuk menggantikan parlemen.

Ketiga, dengan “Maklumat Wakil Presiden”, maka dimungkinkan terbentuknya sejumlah partai politik, yang kemudian menjadi peletak dasar bagi sistem kepartaian di Indonesia untuk masa-masa selanjutnya dalam sejarah kehidupan politik kita

Implementasi demokrasi pada masa pemerintahan revolusi kemerdekaan baru terbatas pada interaksi politik parlemen dan berfungsinya pers yang mendukung revolusi kemerdekaan. Elemen-elemen demokrasi yang lain belum sepenuhnya terwujud, karena situasi dan kondisi yang tidak memungkinkan. Sebab, pemerintah harus memusatkan seluruh energinya untuk bersama-sama dengan rakyat mempertahankan kemerdekaan dan menjaga kedaulatan negara, agar kesatuan tetap terwujud.

Partai-partai politik tumbuh dan berkembang dengan cepat. Akan tetapi, fungsinya yang paling utama adalah ikut serta memenangkan revolusi kemerdekaan, dengan menanamkan kesadaran untuk bernegara serta menanamkan semangat anti imperialisme dan kolonialisme. Oleh karena keadaan yang tidak mengizinkan, pemilihan umum belum dapat dilaksanakan, sekalipun hal itu sudah merupakan salah satu agenda politik yang utama.

b. Demokrasi Parlementer

Periode kedua pemerintahan negara Indonesia adalah tahun 1950-1959 dengan menggunakan UUD Sementara sebagai landasan konstitusionalnya. Periode ini disebut pemerintahan parlementer. Masa ini merupakan masa kejayaan demokrasi di Indonesia, karena hampir semua elemen demokrasi dapat ditemukan dalam kehidupan politik di Indonesia.

Pertama, lembaga perwakilan rakyat memainkan peranan yang sangat tinggi dalam proses politik yang berjalan. Perwujudan kekuasaan parlemen itu diperlihatkan dengan sejumlah mosi tidak percaya kepada pihak pemerintah yang mengakibatkan kabinet harus meletakkan jabatannya.

Kedua, akuntabilitas pemegang jabatan dan politisi pada umumnya sangat tinggi. Hal ini dapat terjadi karena berfungsinya parlemen dan juga sejumlah media massa sebagai alat kontrol sosial.

Ketiga, kehidupan kepartaian boleh dikatakan memperoleh peluang yang sebesar-besarnya untuk berkembang secara maksimal. Dalam masa ini Indonesia menganut sistem banyak partai. Ada hampir 40 partai politik yang dibentuk dengan tingkat otonomi yang sangat tinggi dalam proses rekrutmen. Campur tangan pemerintah boleh dikatakan tidak ada sama sekali.

Keempat, sekalipun Pemilu hanya dilaksanakan satu kali, yaitu pada 1955, tetapi pemilu tersebut benar-benar dilaksanakan dengan prinsip demokrasi.

Kelima, masyarakat pada umumnya dapat merasakan bahwa hak-hak dasar mereka tidak dikurangi sama sekali, sekalipun tidak semua warga negara dapat memanfaatkannya dengan maksimal.

c. Demokrasi Terpimpin

Sejak berakhirnya Pemilu 1955, Presiden Soekarno sudah menunjukkan gejala ketidaksenangannya kepada partai-partai politik. Hal ini terjadi karena partai politik sangat berorientasi pada kepentingan ideologinya sendiri dan kurang memperhatikan kepentingan politik nasional secara menyeluruh.

Demokrasi terpimpin merupakan pembalikan total dari proses politik yang berjalan pada masa demokrasi parlementer. Apa yang disebut dengan demokrasi, tidak lain merupakan perwujudan kehendak presiden dalam rangka menempatkan dirinya sebagai satu-satunya institusi yang paling berkuasa di Indonesia. Adapun karakteristik yang utama dari perpolitikan pada era Demokrasi Terpimpin adalah:

1. Kaburnya sistem kepartaian. Kehadiran partai hanya sebagai elemen penopang dari tarik tambang antara Soekarno, Angkatan Darat dan Partai Komunis Indonesia.
2. Peranan lembaga legislatif dalam sistem politik nasional menjadi sedemikian lemah. Sebab DPR-GR kemudian lebih sebagai instrument politik Presiden Soekarno. Proses rekrutmen politik untuk lembaga inipun ditentukan oleh presiden.

3. Soekarno dengan mudah menyingkirkan lawan-lawan politiknya yang tidak sesuai dengan kebijaksanaannya atau yang berani menentangnya. Sejumlah lawan politiknya menjadi tahanan politik, terutama yang berasal dari kalangan Islam dan sosialis.
4. Masa Demokrasi Terpimpin adalah masa puncak dari semangat anti-kebebasan pers. Sejumlah surat kabar dan majalah diberangus oleh Soekarno, seperti misalnya *Harian Abadi*, dari Masyumi dan *Harian Pedoman* dari PSI (Afan Gaffar, 2001: 30).
5. Sentralisasi kekuasaan semakin dominan dalam proses hubungan antara pemerintah Pusat dengan pemerintah Daerah. Daerah-daerah memiliki otonomi yang sangat terbatas. UU tentang Otonomi Daerah No. 1/1957, diganti dengan Penetapan Presiden, yang kemudian dikembangkan menjadi UU No. 18 tahun 1965.

d. Demokrasi dalam Pemerintahan Orde Baru

Rotasi kekuasaan eksekutif boleh dikatakan hampir tidak pernah terjadi. Kecuali yang terdapat pada jajaran yang lebih rendah, seperti gubernur, bupati/walikota, camat dan kepala desa. Kalaupun ada perubahan, selama Orde Baru hanya terjadi pada jabatan wakil presiden, sementara pemerintahan secara esensial masih tetap sama.

Rekrutmen politik tertutup. Dalam negara demokratis, semua warga negara yang mampu dan memenuhi syarat mempunyai peluang yang sama untuk mengisi jabatan politik tersebut. Akan tetapi, di Indonesia, sistem rekrutmen tersebut bersifat tertutup, kecuali anggota DPR yang berjumlah 400 orang. Pengisian jabatan di lembaga tinggi negara, seperti MA, BPK, DPA, dan jabatan-jabatan dalam birokrasi, dikontrol sepenuhnya oleh lembaga kepresidenan.

Pemilihan Umum. Pemilu pada masa Orde Baru telah dilangsungkan sebanyak enam kali, dengan frekuensi yang teratur, yaitu setiap lima tahun sekali. Tetapi kalau kita mengamati kualitas penyelenggaraannya, masih jauh dari semangat demokrasi. Pemilu sejak tahun 1971, dibuat sedemikian rupa sehingga Golkar memenangkan pemilihan dengan mayoritas mutlak (Afan Gaffar, 2001: 33).

F. Penutup

Setelah mengungkap tentang wajah demokrasi Indonesia sejak masa pasca kemerdekaan sampai sekarang, pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimana

propek demokrasi Indonesia untuk masa-masa akan datang. Kita mempunyai keyakinan, bahwa demokrasi akan dapat ditingkatkan kualitas pelaksanaannya di Indonesia. Hasil pembangunan selama lebih dari tiga dasa warsa terakhir ini, menjadikan masyarakat Indonesia mengalami transformasi sosial yang sangat fundamental. Proses transformasi sosial tersebut merupakan produk dari pembangunan nasional yang berlangsung sejak Orde Baru dan Orde Reformasi. Tidak dapat disangkal bahwa pembangunan nasional telah membawa hasil positif di dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sekalipun dengan tingkat distribusi yang masih belum baik. Dampak dari kondisi ini adalah terjadinya tuntutan ke arah kehidupan politik yang lebih demokratis. Hal ini merupakan suatu yang alami sifatnya.

Salah satu indikator dari keberhasilan demokrasi adalah terjadinya rotasi kekuasaan secara teratur dan damai, tanpa melalui kekerasan. Lewat Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 rotasi itu telah terbukti berjalan mulus. Pemilu 2009 menjadi batu ujian apakah demokrasi di Indonesia akan semakin menjadi kenyataan.

Empat kriteria pokok praktik politik demokrasi adalah: 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 eksklusivitas 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.

G. Daftar Pustaka

Afan Gaffar, 2001. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Amien Rais, 1986. *Demokrasi dan Proses Politik*, Seri Prisma, Jakarta LP3ES, 1986

Arief Budiman, dkk, 2000. *Harapan dan Kecemasan Menatap Arah Reformasi Indonesia*. Yogyakarta: Bigraf Publising.

Carter, April. 1985. *Otoritas dan Demokrasi*, Terjemahan. Sahat Simamora. Jakarta: Rajawali Press.

Carter, Gwendolen M. dan John H. Herz, 1982. "Peranan Pemerintah dalam Masyarakat Masa Kini", dalam Miriam Budihardjo, Masalah Kenegaraan. Jakarta, Gramedia.

Dahl, Robert A. 1985. *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, Terjemahan Sahat Simamora. Jakarta: Rajawali Press.

_____. 1989. *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven.

Ebenstein, William dan Edwin Fogelman, 1987. *Isme-Isme dewasa Ini*, terjemahan. Alex Jemadu. Jakarta : Penerbit Airlangga.

Eef Saefullah Fatah, 1994. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia

Hetifah Sj. Sumarto. 2004. *Demokrasi Partisipatif dan Prospek Penerapannya di Indonesia*. Jurnal Analisis Sosial, Vol. 9, No. 3 Desember 2004.

Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Centur.*, Norman and London University of Oklaho Presss.

Lijphart, Arend. 1980. *Democracy in Plural Societies: A comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press.

Macridis, Roy C., 1983. *Contemporary Political Ideologies: Movements and Regimes*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company

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

Neher, Clark D. 1992. "*Democratization in Southeast Asia*"Makalah Illinois :
Department of Political Science. Northern Illinois University, November 1992..

Sargent, Lyman Tower. 1997. *Ideologi-Ideologi Politik Kontemporer: Sebuah Analisis
Komparatif*, Terjemahan. AR Henry Sitanggang. Jakarta: Penerbit Airlangga. .

Sundhaussen, Ulf, 1992. "*Demokrasi dan Kelas*. Prisma, No. 2 Tahun XXI.