

PERJUANGAN NEGARA DEMOKRASI SOSIAL

Kirdi DIPOYUDO

Negara Republik Indonesia dimaksud sebagai suatu negara demokrasi modern. Dalam Pembukaan UUD 1945 ditetapkan bahwa ia "berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia." Sehubungan dengan itu Negara Indonesia disebut Negara Demokrasi Pancasila. Ini berarti bahwa demokrasi dijiwai dan diintegrasikan dengan keempat sila lainnya, khususnya kemanusiaan yang adil dan beradab dan keadilan sosial.¹ Oleh sebab itu dengan tepat dapat dikatakan bahwa Indonesia dimaksud sebagai negara demokrasi sosial, yaitu negara demokrasi dengan keadilan sosial. Itulah demokrasi modern yang mendekati cita-cita demokrasi.

Sebagai sumbangan pemikiran untuk memahami hal itu dalam rangka pelaksanaannya demi tercapainya tujuan-tujuan nasional kita seperti termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, dalam tulisan ini kita akan membahas negara demokrasi sosial. Secara berturut-turut akan kita bahas perkembangan demokrasi modern, pokok-pokok demokrasi modern, demokrasi sebagai negara hukum, negara kesejahteraan sebagai konkretisasi demokrasi sosial, dan Indonesia sebagai demokrasi sosial.

Pembahasannya terutama akan dilakukan dari sudut filsafat sosial dan filsafat politik, dan oleh sebab itu akan lebih bersifat teoretis dan normatif

¹Lihat *Pidato Kenegaraan Pejabat Presiden Republik Indonesia Jenderal Soeharto di depan Sidang DPR-GR 16 Agustus 1967* (Jakarta, Pradnya Paramita, 1967), hal. 16-31, khususnya hal. 17.

daripada deskriptif. Ia mempelajari apa yang harus ada dalam demokrasi sosial dan bagaimana melaksanakannya. Namun tulisan ini bukan semata-mata suatu spekulatif yang mandul, melainkan merupakan suatu analisa yang bisa mempunyai akibat-akibat yang menentukan atas tindakan-tindakan politik karena asumsi-asumsi kehidupan politik mempengaruhi perilaku kaum politisi maupun negarawan.

1. PERKEMBANGAN DEMOKRASI MODERN

Kata demokrasi yang secara harfiah berarti *pemerintahan rakyat* mempunyai berbagai arti dan dipakai untuk menyebutkan berbagai jenis struktur sosial. Kita misalnya bicara tentang demokrasi politik, demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial. Sering pula kita jumpai perkumpulan atau organisasi yang disebut demokratis. Di dalam semua struktur itu terlihat adanya persamaan, yaitu bahwa pimpinan atau pemegang kekuasaan tidak diangkat tetapi dipilih dan bahwa semua warganya mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama.

Dari berbagai demokrasi itu *demokrasi politik* adalah yang paling tua, tetapi sampai abad ke-17 untuk sebagian besar tinggal suatu konsep negatif. Ia muncul sebagai protes terhadap sistem pemerintahan waktu itu yang mengucilkan rakyat dari kekuasaan. Mereka menentanginya dan menuntut agar diikutsertakan dalam kekuasaan, khususnya karena partisipasi serupa itu akan memungkinkan mereka mendapat bagian yang sama dalam keuntungan-keuntungan.

Persamaan itu adalah inti gagasan demokrasi, yaitu gagasan mengenai usaha rakyat untuk mengembangkan diri masing-masing dan sehubungan dengan itu menyingkirkan semua hal yang merintanginya. Segala keistimewaan dengan mana orang-orang tertentu melaksanakan kekuasaan yang tidak mereka miliki dirasa sebagai hambatan serupa itu. Memberikan perlindungan hukum kepada keistimewaan itu berarti mencegah terwujudnya kepentingan-kepentingan mereka. Dengan demikian demokrasi muncul dan berkembang sebagai akibat *tuntutan rakyat akan persamaan* dan tuntutannya agar sistem kekuasaan disusun kembali berdasarkan persamaan itu. Tuntutan semacam itu sebenarnya bersifat abadi karena inheren dalam kodrat (nature) manusia. Pada fajar ilmu politik Aristoteles telah menegaskan bahwa ditolaknyanya persamaan itu adalah sebab revolusi-revolusi. *Perkembangan realisasi persamaan hakiki semua orang itu adalah kunci masalah demokrasi.*

Analisa perjuangan demokrasi sepanjang masa seperti perjuangan perluasan hak pilih, partisipasi rakyat dalam pemerintahan lewat referendum,

kekuasaan mayoritas, partisipasi wanita dalam politik, perwakilan proporsional, pembaharuan-pembaharuan sosial yang akhirnya menghasilkan negara kesejahteraan dan lain sebagainya, semuanya itu menunjukkan bahwa perjuangan dilakukan untuk mengakhiri suatu sistem politik yang mengucilkan orang banyak dari hasil-hasil negara dan *mewujudkan persamaan semua orang*.

Oleh sebab *persamaan politik* belum mendatangkan kesejahteraan rakyat banyak, maka asas-asas demokrasi diperluas penerapannya ke lain-lain bidang masyarakat. Selain persamaan politik orang-orang mulai menuntut *persamaan ekonomi*, sambil menegaskan bahwa bila tiada persamaan ekonomi mekanisme politik manapun tidak akan memungkinkan orang biasa mencapai kesejahteraannya secara wajar. Kekuasaan ekonomi dilihat sebagai sumber kekuasaan politik. Untuk memperluas kekuasaan politik, kekuasaan ekonomi juga harus disebar secara luas di kalangan rakyat. Membiarkan pembagian rakyat antara kaya dan miskin merintang realisasi kepentingan bersama lewat tindakan-tindakan negara. Oleh sebab itu persamaan ekonomi diperjuangkan sebagai realisasi demokrasi politik secara konsekuen.

Tuntutan akan *persamaan sosial* adalah lebih tua daripada tuntutan akan persamaan politik maupun ekonomi. Protes terhadap pemilikan privilese-privilese berdasarkan kelahiran dilancarkan sejak fajar sejarah. Demikianpun penolakan status lebih rendah yang terkandung dalam perbudakan mungkin sama tuanya dengan perbudakan itu sendiri. Secara lebih halus tuntutan akan persamaan itu diperjuangkan dalam bidang keagamaan, pendidikan, partisipasi dalam hasil-hasil penemuan sosial yang terungkap dalam pengembangan usaha-usaha untuk memperbaiki kesehatan, gizi, perumahan, rekreasi dan lain sebagainya. Sehubungan dengan itu dikemukakan bahwa negara mempunyai kekuasaan istimewa untuk turun tangan guna memperlunak akibat-akibat perbedaan sosial. Hal ini penting karena metode yang digunakan negara selalu menghasilkan suatu pendekatan simultan menuju persamaan ekonomi. Penting juga bahwa penggunaan metode itu umumnya adalah hasil persamaan politik. Dalam segi ini termasuk persamaan di muka hukum. Para pendukung demokrasi menegaskan bahwa dalam pengadilan tidak boleh diadakan diskriminasi berdasarkan kekayaan, agama, kelamin dan lain sebagainya, dan bahwa dalam keadaan yang sama semua harus diperlakukan secara sama dalam hukum.¹

Kemenangan negara-negara demokrasi dalam Perang Dunia I telah merupakan suatu stimulasi yang kuat bagi perkembangan partai-partai demokrasi

¹Antara lain lihat Harold J. Laski, "Democracy," dalam Edwin R.A. Seligman dan Alvin Johnson, ed., *Encyclopaedia of the Social Sciences* (New York, 1962), Jilid 5, hal. 76-77; R.M. MacIver, *The Web of Government* (New York-London, 1965), hal. 132-144; dan Henry B. Mayo, *An Introduction to Democracy Theory* (New York, 1960), hal. 70.

sosial di seluruh dunia. Perang itu dilancarkan untuk membela cita-cita kebebasan politik dan keadilan sosial melawan imperialisme otoriter Jerman dan sekutu-sekutunya, dan selama perang itu dibuat janji-janji kepada rakyat di negara-negara tersebut bahwa kemenangan militer akan disusul pembentukan *suatu tata sosial baru atas dasar kesempatan dan persamaan yang lebih besar*.¹

Sesuai dengan janji-janji itu, sesudah Perang Dunia I dilancarkan pembaharuan-pembaharuan sosial secara besar-besaran. Penerapan asas-asas demokrasi diperluas dari bidang politik ke lain-lain bidang masyarakat. Makin maju demokrasi politik makin menonjol dimensi sosialnya. Di negara-negara demokrasi yang telah berkembang, demokrasi bukan saja menunjuk pada suatu mekanisme politik, tetapi juga pada suatu cara hidup yang oleh sebab itu disebut *demokrasi sosial*. Kata ini menunjuk pada *demokratisasi masyarakat* itu sendiri, seperti terungkap dalam cara-cara dan kebiasaan-kebiasaannya yang dilandasi oleh persamaan hormat dan perlakuan terhadap setiap orang. Ia adalah suatu cara hidup yang bercirikan perataan perbedaan-perbedaan status di segala bidang kehidupan.² Secara demikian demokrasi menjadi semakin kuat. Kekuatan demokrasi tidak pernah lebih besar daripada kemauan rakyat untuk menegakkannya. Dengan demikian demokrasi mulai sebagai demokrasi politik tetapi dari situ meluas ke bidang-bidang lain menuju demokratisasi masyarakat.

Dengan demikian demokrasi mengalami *perkembangan progresif*, kalau ia mula-mula berupa perjuangan rakyat untuk mengamankan hak-hak asasi manusia, kemudian ia meningkat menjadi perjuangan hak-hak politik rakyat dan akhirnya menjadi perjuangan hak-hak sosial rakyat.³ Semuanya itu berpangkal pada gagasan bahwa semua orang pada hakikatnya sama sebagai pribadi yang mempunyai martabat mulia dan hak-hak yang tidak boleh diganggu gugat untuk mengembangkan diri dan mencapai kesejahteraan lahir batin mereka, dan bahwa hal itu hanya bisa dicapai dalam kerja sama berdasarkan persamaan. Dalam rangka itu orang membentuk keluarga sebagai

¹Lihat William Ebenstein, "Social Reform Programs, 1918 to 1956," dalam *Encyclopaedia Americana* (New York, 1971), Jilid 25, hal. 186d., dan bukunya *Today's ISMS* (Englewood Cliffs, 1967^b), hal. 236-243.

²Antara lain lihat Giovanni Sartori, "Democracy," dalam David L. Sills, ed., *The International Encyclopaedia of the Social Sciences* (New York, 1972), Jilid 4, hal. 112-120, khususnya hal. 113; David Coates, *The Labour Party and the Struggle for Socialism* (London, 1975), hal. 135; dan Robert Pinker, *Social Theory and Social Policy* (London, 1971), hal. 123-134.

³Perkembangan demokrasi di Inggris merupakan suatu contoh yang baik. Abad ke-18 adalah abad hak-hak asasi yang juga disebut hak-hak sipil, abad ke-19 abad hak-hak politik dan abad ke-20 abad hak-hak sosial atau negara kesejahteraan. Lihat Michael P.O. Purcell, *The Modern Welfare State: An Historical Analysis* (Dublin-London, 1953). Lihat juga A.D. Lindsay, *The Modern Democratic State* (London-New York, 1969).

”satuan kelompok masyarakat yang alamiah dan fundamental” dan lain-lain perhimpunan, termasuk negara. Dalam Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat (1776) ditegaskan: ”Semua orang diciptakan sama; mereka dibekali oleh Pencipta dengan hak-hak tertentu yang tidak dapat dipindahkan; di antaranya ialah Hidup, Kemerdekaan dan usaha Kebahagiaan. Untuk mengamankan hak-hak ini, maka di antara orang-orang dibentuk Pemerintah-pemerintah, yang mendapatkan kekuasaan mereka dari persetujuan mereka yang diperintah. Bilamana bentuk Pemerintah manapun menghancurkan hak-hak itu, maka rakyat berhak untuk mengubah atau menghapusnya.”¹

Pada dasarnya demokrasi adalah *soal moral*. Ia berpangkal pada asumsi bahwa hak atas kebahagiaan adalah inheren pada manusia sebagai warga masyarakat dan bahwa sistem yang menyangkalnya tidak dapat dibenarkan. Sejarah menunjukkan bahwa tiada sistem pemerintahan di mana kekuasaan dipegang oleh sedikit orang dan para penguasa tidak mengacaukan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum. Revolusi sering timbul karena pemerintah serupa itu tidak mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan rakyat.²

2. POKOK-POKOK DEMOKRASI MODERN

Dengan demikian sebagai pokok-pokok demokrasi modern dapat disebutkan, kedaulatan rakyat, pemerintahan perwakilan, delegasi kekuasaan, pemerintah yang diawasi dan dibatasi kekuasaannya, dihormatinya hak-hak asasi dan jaminan hak-hak sosial warga negara.

Kedaulatan Rakyat

Demokrasi pertama-tama mengandaikan bahwa *kedaulatan atau kekuasaan tertinggi adalah pada rakyat*, akan tetapi tidak dilaksanakan oleh rakyat secara sewenang-wenang. Dalam pembentukan negara kodrat (nature) manusia dan kemauan merdekanya bekerja sama. Kemerdekaan manusia bukanlah suatu otonomi mutlak, melainkan kemerdekaan yang didasarkan atas kecenderungan-kecenderungan kodratnya yang menunjukkan sasaran-sasaran yang harus dicapai manusia secara merdeka. Salah satu sasaran itu ialah *kesejahteraan umum* yang tidak dapat dicapai tanpa kerja sama teratur dalam suatu tertib kekuasaan. Sebagai konsekuensinya, manusia harus

¹Diterjemahkan dari naskah yang dimuat dalam *Encyclopaedia Americana*, (New York, 1971), Jilid 8, hal. 591. Lihat juga Blackstone, *Commentaries on the Laws of England* (London, 1849), hal. 126.

²Lihat Harold J. Laski, ”Democracy,” *loc. cit.*

membentuk tertib kekuasaan semacam itu. Di sini adalah jelas bahwa sebagai rakyat orang-orang adalah sekaligus sumber dan subyek kekuasaan, khususnya karena kesejahteraan umum yang merupakan dasar kekuasaan adalah juga tujuan mereka. Oleh sebab itu dalam demokrasi langsung, di mana rakyat memerintah dirinya terwujudlah keadaan yang paling wajar, paling selaras dengan kodrat manusia. Akan tetapi demokrasi langsung itu bukan satu-satunya bentuk pemerintahan yang selaras dengan kodrat manusia.¹ Lagi pula jenis demokrasi itu tidak dapat dilaksanakan dalam keadaan sekarang ini karena masyarakat-masyarakat politik kini adalah besar dan tersebar luas, sedangkan makin besar masyarakat makin kurang efektif dan kurang berarti partisipasinya. Selain itu rakyat yang besar jumlahnya dan tersebar luas tidak dapat hadir di satu tempat secara terus-menerus.²

Pemerintahan Perwakilan

Demi kesejahteraan umum rakyat dapat dan dalam keadaan sekarang ini juga harus menyerahkan kekuasaan kepada wakil-wakilnya, sehingga *delegasi kekuasaan* merupakan suatu keharusan. Kita bicara tentang *demokrasi tidak langsung* atau *pemerintahan perwakilan*.³ Ini adalah bentuk pemerintahan kedua yang paling selaras dengan kodrat manusia. Karena manusia bertanggung jawab atas perkembangannya menuju kepribadian selengkap mungkin, dan ini hanya dapat diwujudkan dalam rangka negara, maka wajarlah bahwa ia tidak pasif belaka, tanpa tanggung jawab sebagai warga negara, melainkan secara aktif ikut mengendalikan negara.

Demokrasi didasarkan atas kesadaran bahwa setiap orang adalah *pribadi yang mempunyai martabat luhur dan hak-hak yang tidak bisa dipindahkan*, dan bahwa oleh sebab itu *semua orang pada hakikatnya adalah sama* (persamaan hakiki) *tetapi saling membutuhkan*.⁴ Oleh sebab orang masing-masing bila sendirian tidak dapat hidup secara wajar dan mencukupi kebutuhan material dan spiritualnya secara yang memadai, maka ia harus hidup bersama dengan orang-orang lain dan bersama-sama membentuk negara. Dengan demikian negara dimaksud untuk kepentingan seluruh warganya, untuk membantu dan melengkapi mereka. Dalam hubungan ini dikatakan bahwa tujuan negara adalah kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin bagi semua dan setiap warganya. Negara adalah untuk manusia

¹Lihat Eberhard Welty, *A Handbook of Christian Social Ethics* (Edinburgh-London, 1963), Jilid 2, hal. 292-303.

²Lihat Giovanni Sartori, "Democracy," *loc. cit.*, hal. 115.

³*Ibid.*

⁴Lihat MacIver, *The Modern State* (London, 1966), hal. 351-362; lihat juga *Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat* (1776) dan *Pernyataan Hak-hak Manusia dan Warga Negara Perancis* (1789).

warganya, bukan sebaliknya. Di dalam negara setiap orang warganya tetap pribadi dengan martabat yang mulia dan hak-hak serta kewajiban-kewajiban yang tidak boleh dilanggar atau dirintangi oleh siapapun, termasuk negara. Negara justru dimaksudkan untuk mengamankannya dan menjamin perkembangannya. Di lain pihak, semua orang wajib secara aktif dan positif memperhatikan dan memikirkan urusan-urusan negara mereka. Segala urusan negara adalah juga urusan semua warganya. Oleh sebab itu politik adalah masalah setiap warga negara dan urusan-urusannya harus dipikirkan dan diputuskan secara bersama-sama oleh para warga negara.¹ Proses kegiatan negara harus merupakan suatu proses di mana semua warganya dapat ikut serta dan memberikan sumbangannya dengan leluasa. Tuntutan ini bisa dipenuhi, dan hanya bisa dipenuhi, oleh negara demokrasi. Kita bahkan dapat mengatakan bahwa tuntutan itu dipenuhi oleh negara demokrasi baik dalam bentuk konstitusi dan cara lahirnya maupun dalam metode pemerintahannya dan cara operasinya, yaitu lewat suatu proses musyawarah atau demokrasi. Dalam hubungan ini dikatakan bahwa demokrasi adalah *pemerintahan lewat diskusi* di mana keputusan-keputusan politik diambil setelah semua pihak diberi kesempatan untuk menyatakan pendapat mereka masing-masing.²

Dalam demokrasi modern hal itu terutama dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat dan secara demikian diberi kekuasaan untuk bertindak atas nama rakyat. Seperti dikatakan di atas, delegasi kekuasaan adalah suatu keharusan dalam demokrasi modern.

Persetujuan Bebas Rakyat

Oleh sebab itu demokrasi modern dapat dibatasi sebagai suatu bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan penting atau pengarahannya di belakang keputusan-keputusan itu *bersumber pada persetujuan bebas mayoritas rakyat*. Pembatasan ini kiranya perlu dilengkapi dengan suatu definisi kerja agar kita dapat membedakan antara pemerintahan demokratis dan pemerintahan lain, khususnya karena kini semua politisi dan negarawan menyebutkan diri mereka demokratis dan rezim mereka demokrasi. Dengan maksud itu demokrasi modern dapat dibatasi sebagai suatu pemerintahan di mana minoritas secara damai dapat menjadi mayoritas dalam dewan perwakilan rakyat atau parlemen. Sudah barang tentu diandaikan bahwa peralihan dimungkinkan oleh persetujuan bebas mayoritas dan mengungkapkannya. Adanya persetujuan itu minta perhatian kita atas perbe-

¹Lihat F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung, 1963), hal. 1; Roger H. Soltau, *An Introduction to Politics* (London, 1959), hal. 2-3; dan Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory* (London, 1967), hal. 203-212.

²Ernest Barker, *op. cit.*, hal. 205-207; dan bukunya *Reflections on Government* (London-New York, 1967), hal. 36-38.

daan antara demokrasi kuno yang menekankan pemerintahan mayoritas semata-mata sebagai asas dan demokrasi modern yang juga *menekankan hak-hak asasi manusia* dan *hak-hak minoritas*.

Asas pemerintahan mayoritas adalah suatu syarat yang perlu tetapi tidak mencukupi dan oleh sebab itu *harus dilengkapi*. Kemauan mayoritas hanya mempunyai legitimitas demokratis kalau merupakan ungkapan persetujuan bebas. Hak-hak asasi manusia meletakkan batas-batas pada kekuasaan mayoritas. Mayoritas dapat berbuat segala sesuatu kecuali merampas hak-hak minoritas seperti kebebasan bicara, pers, berkumpul dan sebagainya, yang pelaksanaannya bisa memberi peluang kepada minoritas untuk memenangkan pemilihan dan kekuasaan. Sebaliknya dalam konteks hak-haknya minoritas dapat berbuat segala sesuatu untuk mencapai sasaran perjuangannya, akan tetapi sesuai dengan asas organisasi demokratis ia terikat pada hasil diskusi dan debat bebas sampai muncul kesempatan baru untuk mengulangi perjuangannya. Oleh sebab konsensus di antara orang-orang mengenai hal-hal penting tidak selalu mungkin, maka asas mayoritas, sejauh menghormati hak-hak asasi manusia, merupakan satu-satunya asas yang menjadikan demokrasi alternatif yang dapat hidup bagi diktator. Seperti kita lihat di atas demokrasi modern didasarkan atas kesadaran bahwa negara tidak boleh melanggar hak-hak asasi para warganya tetapi sebaliknya wajib melindunginya dan menjamin pelaksanaannya secara progresif.¹

Pelaksanaan Hak-hak Sosial

Demokrasi modern bukan saja menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, melainkan juga *memperjuangkan hak-hak sosial* para warganya sesuai dengan tuntutan keadilan sosial. Keadilan sosial adalah jenis keadilan yang mengatur hubungan timbal balik antara negara dan warganya. Di satu pihak ia mewajibkan negara dalam rangka perwujudan kesejahteraan umum yang merupakan salah satu tugas pokoknya, membagi beban dan berkat kepada para warganya secara proporsional, memanfaatkan kekayaan alamnya untuk maksud itu dan mengarahkan seluruh kehidupan ekonomi padanya. Di lain pihak ia mewajibkan para warga negaranya untuk memberikan kepada negara apa yang menjadi hak negara. Tujuannya ialah terwujudnya *kesejahteraan umum*, yaitu kesejahteraan lahir batin seluruh rakyat.²

¹Lihat Sidney Hook, "Democracy," dalam *Encyclopaedia Americana* (New York, 1971), Jilid 8, hal. 684-691; lihat juga *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age* (Bangkok: International Commission of Jurists, 1965), hal. 39-50; dan Jacques Maritain, *Man and The State* (Chicago, 1971), hal. 76-107.

²Mengenai keadilan sosial sebagai kewajiban negara lebih lanjut lihat Kirdi Dipoyudo, "Arti dan Isi Keadilan Sosial," dalam *Analisa*, Agustus 1980.

Pada garis besarnya kesejahteraan umum berarti diakui dan dihormatinya hak-hak asasi rakyat di satu pihak dan tersedianya barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup yang terjangkau oleh daya beli rakyat banyak di lain pihak. Hal ini dicapai apabila hak-hak asasi itu ditetapkan dalam undang-undang dan ditegakkan secara memadai, dan apabila setiap warga negara yang mampu dapat bekerja secara produktif penuh dan mendapatkan penghasilan yang bisa menjamin suatu penghidupan yang layak, sedangkan mereka yang terganggu kemampuannya mendapat bantuan yang memadai.¹

Sehubungan dengan itu negara demokrasi modern menyusun dan melaksanakan *suatu program sosial yang menyeluruh*: menciptakan lebih banyak kesempatan bagi lapisan-lapisan masyarakat yang kurang beruntung; mengakhiri ketidaksamaan yang berpangkal pada kelahiran dan bukan pada jasa; memperluas pendidikan untuk seluruh rakyat; melenyapkan praktek-praktek diskriminasi yang didasarkan atas kelamin, agama, ras, dan kelas sosial; mengatur dan mengorganisasi ekonomi demi kepentingan seluruh rakyat; memperjuangkan penempatan penuh (full employment); menyediakan jaminan-jaminan sosial bagi orang-orang yang sakit, menganggur, tua, cacad, mendapat kecelakaan, ditinggal mati suami/isteri atau orangtua; membongkar rumah-rumah jembel dan membangun rumah-rumah baru yang memenuhi syarat-syarat kesehatan dan kehidupan layak; menyediakan pelayanan kesehatan untuk setiap orang tanpa memperhatikan isi dompetnya; dan akhirnya membangun kembali masyarakat atas dasar kerja sama dan gotong royong, bukan atas dasar kompetisi, insentif, dan keuntungan. Semuanya itu mempunyai satu unsur bersama, yaitu membuat demokrasi lebih nyata dengan memperluas penerapan asas-asasnya dari bidang politik ke lain-lain bidang masyarakat. Hal itu berarti *demokratisasi masyarakat* itu sendiri.² Keadaan hasilnya adalah demokrasi sosial yang menemukan konkritisasinya dalam *negara kesejahteraan*, yaitu negara demokrasi yang menonjol dimensi sosialnya.

Kekuasaan Pemerintah Terbatas

Dengan demikian kekuasaan pemerintah dalam demokrasi modern adalah *terbatas dan diawasi*. Pertama, pemerintah berkuasa untuk masa jabatan tertentu dan rakyat dapat menolaknya pada pemilihan berikutnya. Ketentuan ini merupakan salah satu jaminan bahwa pemerintah akan menjalankan

¹Lihat antara lain J. Hellin dan I. Gonzalez, *Philosophiae Scholasticae Summa* (Madrid, 1957), Jilid 3, hal. 790-801; dan J.D. Mabbott, *The State and the Citizen* (London, 1967), hal. 97-107.

²Lihat Ebenstein, *Today's ISMS* (Englewood Cliffs, 1967), hal. 217-218. Lihat juga T.H. Marshall, *Social Policy* (London, 1970); dan A.D. Lindsay, *op. cit.*, hal. 249-286.

tugasnya sebaik mungkin dan tidak menyalahgunakan kekuasaannya. Kedua, pemerintah harus menjunjung tinggi hak-hak asasi warga negara dan menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dalam konstitusi. Dalam hubungan ini kita bicara tentang demokrasi konstitusional. Ketiga, kekuasaan negara dibagi dan diberikan kepada beberapa lembaga yang bekerja sama satu sama lain tetapi juga saling mengimbangi dan saling mengawasi. Sistem ini dikenal sebagai sistem "trias politica" dan dimaksud untuk mencegah pemusatan kekuasaan dan penyalahgunaannya secara yang merugikan rakyat. Pemusatan kekuasaan dalam satu tangan atau badan selalu mengandung bahaya penyalahgunaannya untuk kepentingan pemegangnya.¹ Seperti dikatakan oleh ahli sejarah Inggris, Lord Acton, "Kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan, tetapi kekuasaan mutlak pasti disalahgunakan." Dengan demikian dapat dikatakan bahwa demokrasi modern adalah sistem pemerintahan di mana kekuasaan dibatasi dan diawasi, dan oleh sebab itu mengandung jaminan bahwa kekuasaan tidak akan disalahgunakan tetapi akan digunakan sesuai dengan maksud delegasinya, yaitu melayani rakyat dan memajukan kesejahteraan umum. Pemerintahan mendapatkan kekuasaannya dari rakyat dan wajib menggunakannya sesuai dengan kemauan rakyat untuk kepentingan-kepentingan rakyat.

Rakyat melaksanakan kedaulatannya dengan memilih wakil-wakil yang akan duduk dalam badan perwakilan dan lewat mereka memilih pemerintah dan ikut menentukan garis-garis besar haluan negara. Kepada mereka rakyat mendelegasikan kekuasaannya dan mempercayakan urusan-urusan umum. Oleh sebab itu pemerintah jelas tidak boleh menggunakan kekuasaannya semau-maunya tetapi harus selalu melakukannya sesuai dengan kemauan rakyat, khususnya seperti dituangkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang lainnya. Dalam arti itu demokrasi dibatasi sebagai pemerintah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

3. NEGARA HUKUM

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa negara demokrasi adalah *negara hukum*.² Yang dimaksud ialah suatu negara yang mengakui supremasi

¹Lihat Giovanni Sartori, "Democracy," *loc. cit.*, hal. 115; dan Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta, 1972), hal. 39.

²Lihat antara lain O. Notohamidjojo, *Demokrasi Pancasila* (Jakarta, 1970), hal. 106. Lebih lanjut lihat O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum* (Jakarta, 1967); Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum* (Bandung, 1973); dan Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (Weltham, Mass., 1967), Bab VII, lihat juga Alexander Passerin d' Entreves, *The Notion of the State* (Oxford, 1967), khususnya hal. 75-88.

hukum dan pertama-tama wajib menjamin tegaknya hukum (the rule of law). Negara tidak di luar atau di atas hukum, tetapi tunduk kepadanya sebagai hambanya dan wajib menjamin kepastian hukum (rechtszekerheid). Dalam rangka itu negara dan kehidupannya harus didasarkan atas hukum dan menurut hukum seperti dituangkan dalam konstitusi, undang-undang bawahan dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Dengan kata lain, dalam negara segala lembaga dan tindakan harus *legal* (asas legalitas). Akan tetapi legalitas saja belum cukup. Tegaknya hukum harus berarti tegaknya hukum yang adil atau tegaknya keadilan.¹ Keadilan inilah yang harus dijamin oleh negara dengan undang-undang, lembaga-lembaga dan pejabat-pejabat serta aparaturnya.

Tegaknya hukum pertama-tama dan terutama harus berarti pengakuan dan *perlindungan martabat dan hak-hak asasi manusia*. Sehubungan dengan itu negara membuat undang-undang yang adil, melaksanakannya secara konsekuen dan menegakkannya. Dengan demikian negara mempunyai tiga fungsi utama: fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi kehakiman. Ketiga fungsi ini dibedakan satu sama lain, tetapi saling terjalin dan saling melengkapi serta saling mengimbangi demi tegaknya keadilan.

Khususnya *badan kehakiman* mempunyai peranan yang sangat penting sebagai penegak hukum utama. Agar dapat menjalankan tugasnya itu secara efektif, ia bukan saja harus mengenal hukum dan rasa keadilan rakyat dengan baik, melainkan juga bebas dari pengaruh dari luar, termasuk dari kekuasaan eksekutif, berani menghadapi ancaman dan intimidasi, secara jujur mengadili perkara-perkara menurut hukum yang berlaku dan menjatuhkan putusannya tanpa pandang bulu.

Demi tegaknya hukum dan keadilan, *rakyat juga perlu dibina agar memiliki kesadaran hukum*, sehingga bukan saja mematuhi hukum tetapi juga berani membela dan menuntut hak-haknya. Tegaknya hukum dan keadilan, yang harus menjadi kebanggaan dan cita-cita setiap negara demokrasi modern, tidak hanya bergantung pada pejabat-pejabat negara tetapi juga pada rakyat. Bahkan dapat dikatakan, bahwa kesadaran hukum rakyat merupakan jaminan tegaknya hukum dan keadilan yang paling penting.

Dengan demikian hukum harus dihormati dan dilaksanakan baik oleh para penguasa dan pejabat yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan maupun oleh rakyat. Dalam hubungan ini hukum tidak hanya harus dilihat sebagai sarana yang digunakan negara untuk menjamin kepentingan-kepentingan

¹Lihat Sunaryati Hartono, *Apakah the Rule of Law itu?* (Bandung, 1969), hal. 23-24, dan d'Entreves, *op. cit.*, hal. 82-88.

warga negara dan memajukan kesejahteraan umum, tetapi juga sebagai *ungkapan kemauan rakyat* (lewat wakil-wakilnya). Demokrasi tidak hanya menunjukkan cara pengambilan keputusan politik, yaitu lewat musyawarah atau diskusi, melainkan juga dan terutama berarti bahwa kedaulatan adalah pada rakyat. Oleh sebab itu kemauan rakyat harus selalu diperhatikan dan sejauh mungkin dilaksanakan, khususnya kemauan rakyat yang telah dituangkan dalam undang-undang. Akan tetapi seperti kita lihat di atas, undang-undang tidak boleh dibuat secara sewenang-wenang, melainkan harus selalu mencerminkan keadilan, bukan saja keadilan tukar-menukar (komutatif), melainkan juga keadilan sosial. Dalam demokrasi sejati tiada tempat untuk kediktatoran, sekalipun kediktatoran mayoritas.

4. DEMOKRASI KONSTITUSIONAL

Sebagai negara hukum, negara demokrasi pertama-tama harus didasarkan atas suatu hukum dasar atau konstitusi dan oleh sebab itu juga disebut *demokrasi konstitusional*.¹ Menurut definisi minimalnya, demokrasi konstitusional harus memberi tempat kepada Pemilihan Umum secara berkala dengan kebebasan untuk memilih calon-calon wakil, kesempatan untuk membentuk paling tidak dua partai politik, dan hak pilih dewasa yang universal; pengambilan keputusan politik dengan mayoritas suara yang dibarengi dengan perlindungan bagi hak-hak minoritas; suatu peradilan bebas; jaminan bagi hak-hak asasi manusia termasuk kebebasan-kebebasan dasar; dan peluang untuk mengubah setiap aspek sistem pemerintahan lewat suatu prosedur yang disetujui. Tekanan harus diletakkan atas *kedua unsur pokoknya*, yaitu *konstitusi* dan *partai-partai politik*.

Konstitusi tidak perlu berupa suatu dokumen tertulis karena pada dasarnya ia menetapkan serangkaian norma dasar yang mengatur negara dan menentukan hubungan antara penguasa dan rakyat serta interaksi lembaga-lembaga negara. Tetapi di kebanyakan negara modern terdapat suatu dokumen tertulis yang menentukan pembatasan-pembatasan atas pelaksanaan kekuasaan. Ketentuan-ketentuan itu umumnya meliputi tiga unsur penting: (1) penunjukan fungsi-fungsi negara kepada lembaga-lembaga atau jabatan-jabatan negara yang berlainan, pembatasan kekuasaan lembaga masing-masing, dan interaksi antara mereka; (2) daftar hak-hak dan kebebasan-kebebasan perorangan yang dilindungi terhadap kekuasaan negara; dan (3) metode mengadakan amandemen konstitusi. Dengan ketentuan-ketentuan

¹Lihat karangan "Political Systems," dalam *Encyclopaedia Britannica*, Jilid 14, hal. 718-719; MacIver, *The Web of Government* (New York-London, 1965), hal. 156-167; dan Carl J. Friedrich, *op. cit.*, Bab VII.

itu dicegah terjadinya pemusatan kekuasaan di tangan satu orang atau satu lembaga, terjadinya kekebalan-kekebalan bidang-bidang kehidupan sosial dan politik tertentu terhadap campur tangan pemerintah, dan dimungkinkan terjadinya perubahan tertib politik secara damai.¹

Partai politik adalah alat penting demokrasi konstitusional yang kedua karena merupakan badan lewat mana elektorat terlibat dalam pelaksanaan dan pemindahan kekuasaan. Berbeda dengan pimpinan otokratis organisasi partai tunggal totaliter yang terpusat, yang menekankan konformitas ideologi maupun keanggotaan terbatas, partai politik dalam demokrasi konstitusional menganut desentralisasi dan memperjuangkan integrasi banyak keyakinan dan kepentingan, lagipula terbuka untuk partisipasi rakyat. Dicitakan adanya dua atau lebih banyak partai, yang masing-masing, jika tidak dapat mengharapkan membentuk pemerintah, memiliki kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan negara. Dalam demokrasi partai politik adalah sekaligus sarana untuk mewakili massa pemilih dalam pelaksanaan kekuasaan dan alat untuk memungkinkan pergantian pemerintah secara damai.²

Akhirnya dalam demokrasi *pemerintah dan aparaturnya adalah untuk kepentingan rakyat*, dan tidak sebaliknya rakyat untuk kepentingan pemerintah seperti dalam negara feodal. Dengan demikian pegawai negeri bukanlah semata-mata abdi dan petugas negara, melainkan juga *abdi masyarakat* (civil servants) yang digaji dengan uang rakyat untuk melayani kepentingan rakyat. Demokrasi bukanlah semata-mata pemerintah dari rakyat dan oleh rakyat, melainkan juga pemerintah untuk rakyat.³

5. NEGARA KESEJAHTERAAN

Demokrasi modern adalah juga suatu *negara kesejahteraan* (welfare state) atau negara pelayanan sosial (social service state).⁴ Negara mengambil alih tanggung jawab atas kesejahteraan seluruh rakyat karena kesejahteraan pro-

¹Lihat Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hal. 81-102.

²Lihat MacIver, *The Modern State, op. cit.*, hal. 396-420; dan Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory, op. cit.*, hal. 209-210.

³Lihat Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory*, hal. 256. Lihat juga pasal 3 UU RI No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

⁴Mengenai negara kesejahteraan antara lain lihat William A. Roboson, *Welfare State and Welfare Society* (London, 1976); Michael P.O. Purcell, *The Modern Welfare State* (Dublin-London, 1953); Harry K. Girvetz, "Welfare State," dalam David L. Sills, ed., *International Encyclopaedia for the Social Sciences* (New York, 1972), Jilid 16, hal. 512-520; dan William Ebenstein, "Social Reform Programs, 1918-1956," dalam *Encyclopaedia Americana* (New York, 1971), Jilid 25, hal. 186.

rangan adalah terlalu penting untuk diserahkan kepada kebiasaan atau pengertian swasta. Suatu pendapatan yang cukup besar untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok kehidupan secara memadai dianggap sebagai hak setiap warga negara. "Setiap orang berhak atas taraf hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan keluarganya, termasuk pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan serta pelayanan-pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan di waktu mengalami pengangguran, sakit, cacad, ditinggal mati, usia tua atau kekurangan nafkah lain-lain dalam keadaan yang tidak dikuasainya."¹ Kalau pendapatan seorang kurang dari itu, ia harus ditambah oleh negara, bukan sebagai amal tetapi sebagai tindakan keadilan sosial.

Negara kesejahteraan dibangun atas *asas-asas pokok* berikut. Pertama, setiap warga negara berhak atas kesejahteraan dasar atau taraf hidup minimum semata-mata karena dia manusia. Kedua, negara sebagai persatuan orang-orang ikut bertanggung jawab atas taraf hidup minimum semua warganya, termasuk mereka yang terganggu kemampuannya. Dalam rangka itu negara mengusahakan tersedia barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup yang pokok dan agar semua warganya memiliki daya beli secukupnya. Oleh sebab itu, sebagai asas ketiga, negara wajib memberikan prioritas tinggi kepada penempatan penuh (*full employment*), dan dalam rangka itu menyusun suatu strategi perluasan kesempatan kerja yang menyeluruh, agar setiap warga negara yang mampu dapat bekerja secara produktif penuh. Karena kebanyakan orang tidak dapat menemukan penghidupan yang layak selain dengan mendapatkan pekerjaan, maka kesempatan kerja dianggap sebagai salah satu hak asasi manusia. Pada waktu yang sama negara wajib menjamin agar orang dapat bekerja dalam lingkungan yang sehat dan dengan syarat-syarat kerja yang baik serta mendapatkan balas karya yang layak. Oleh sebab itu perlu ditetapkan undang-undang upah minimum yang wajar. Dalam hubungan ini negara harus menjaga agar tidak terjadi pemerasan tenaga kerja oleh majikannya. Selain itu negara wajib, sebagai asas yang keempat, menyajikan pelayanan-pelayanan sosial yang luas seperti pendidikan, dinas kesehatan, pengangkutan dan komunikasi, perumahan, jaringan jalan dan lain sebagainya, dan sebagai asas yang kelima mensponsori atau menggalakkan suatu program jaminan sosial yang menyeluruh. Sebagai asas yang keenam, negara memungut pajak dari para warganya sesuai dengan kemampuan masing-masing dan ini berarti suatu sistem perpajakan progresif.²

¹Pasal 25 *Universal Declaration of Human Rights PBB* (1948). Hak sosial ini akhirnya diakui secara universal dalam Deklarasi PBB ini dan dijabarkan lebih lanjut dalam *Covenant on Economic, Social and Cultural Rights PBB* (1966).

²Lihat William A. Roboson, *op. cit.*, hal. 20-32; William Ebenstein, "Social Reform Programs, 1918-1956," *loc. cit.*; dan Michael P.O. Purcell, *op. cit.*, hal. 71-72.

Negara kesejahteraan kiranya dapat dibatasi sebagai suatu negara yang mempunyai semua atau sebagian besar *ciri-ciri* berikut: (1) suatu sistem jaminan sosial yang luas serta menyeluruh terhadap resiko kehidupan yang biasa seperti hari tua, sakit, kecelakaan, menganggur, ditinggal mati suami atau isteri dan orang tua; (2) pemerintah menyajikan banyak pelayanan sosial seperti pendidikan, perawatan kesehatan, perumahan, pengangkutan dan komunikasi, jaringan jalan raya dan kereta api dan lain sebagainya; (3) kebijaksanaan penempatan penuh tanpa menghitung biaya; (4) tingkat tinggi persamaan pendapatan berdasarkan sistem perpajakan progresif yang dimaksud untuk membagi kembali pendapatan; (5) pemilikan jawatan dan industri yang menyangkut kepentingan orang banyak oleh pemerintah.¹

6. INDONESIA NEGARA DEMOKRASI SOSIAL

Pokok-pokok demokrasi modern itu juga terkandung dalam demokrasi yang ditetapkan sebagai salah satu dasar negara di Indonesia. Demokrasi Indonesia ini biasa disebut *Demokrasi Pancasila* karena dijiwai dan diintegrasikan dengan keempat sila Pancasila lainnya. "Demokrasi yang kita jalankan adalah demokrasi Pancasila, yang norma-norma pokoknya, hukum-hukum dasarnya diatur dalam Undang-undang Dasar 1945. Demokrasi Pancasila berarti Demokrasi, kedaulatan Rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila yang lainnya. Hal ini berarti bahwa dalam menggunakan hak-hak demokrasi haruslah selalu disertai dengan rasa tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa menurut keyakinan Agama masing-masing, haruslah menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan martabat dan harkat manusia, haruslah menjamin dan memperkuat persatuan Bangsa, dan harus dimanfaatkan untuk mewujudkan keadilan sosial. Demokrasi Pancasila berpangkal tolak dari faham kekeluargaan dan gotong royong," demikian ditegaskan oleh Pejabat Presiden Soeharto dalam Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1967.²

Demokrasi Pancasila adalah *demokrasi perwakilan*. Kedaulatan adalah ditangan rakyat, tetapi tidak dilakukan sepenuhnya oleh rakyat, melainkan oleh MPR sebagai pengejawantahannya. Rakyat hanya melaksanakan kedaulatannya dengan memilih wakil-wakil yang akan duduk dalam lembaga-lembaga perwakilan dan lewat mereka ikut memilih Kepala Negara, menentukan garis-garis besar haluan negara dan mengawasi pelaksanaannya, beker-

¹Lihat Michael P.O. Purcell, *op. cit.*, hal. 71-72.

²Pidato Kenegaraan Pejabat Presiden Republik Indonesia Jenderal Soeharto di depan Sidang DPR-GR 16 Agustus 1967 (Jakarta, 1967), hal. 17.

ja sama dengan pemerintah membuat undang-undang serta anggaran penerimaan dan belanja negara dan mengawasi pelaksanaannya.

Kedua, Demokrasi Pancasila *menolak kediktatoran mayoritas*. Ia bukanlah demokrasi yang ditentukan oleh kemenangan jumlah suara, tetapi oleh hikmat kebijaksanaan, artinya keputusan akal sehat yang dihasilkan oleh perwakilan rakyat dalam permusyawaratan atau diskusi. Dengan demikian pandangan perorangan atau minoritas, asal benar dan menunjang kesejahteraan umum, dapat menjadi keputusan bersama atau mufakat. Sehubungan dengan itu ditegaskan dalam pidato kenegaraan yang sama: "Karena pangkal bertolak demokrasi Pancasila adalah kekeluargaan dan gotong royong, maka demokrasi Pancasila tidak mengenal kemutlakan golongan, baik kemutlakan karena kekuatan fisik, kemutlakan karena kekuatan ekonomi, kemutlakan karena kekuasaan, maupun kemutlakan karena besarnya jumlah suara."¹

Ketiga, Demokrasi Pancasila *menjunjung tinggi hak-hak asasi dan hak-hak seseorang warga negara* yang penggunaannya harus diabdikan kepada kepentingan yang lebih luas, kepada masyarakat, kepada Rakyat, dan Negara.² Sila kemanusiaan yang adil dan beradab menempatkan setiap orang sebagai pribadi yang mempunyai martabat yang mulia dan hak-hak asasi yang tidak bisa dipindahkan. Selain itu pasal 28 UUD 1945 mengakui secara eksplisit hak-hak asasi manusia mengenai kebebasan untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran serta tulisan yang merupakan syarat demokrasi sejati. Demikianpun diakui persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan (pasal 27 ayat 1), kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu (pasal 29 ayat 2), hak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara (pasal 30 ayat 1) dan hak tiap-tiap warga negara mendapat pengajaran (pasal 31 ayat 1).

Demokrasi Pancasila juga mengakui *hak-hak sosial* warga negara. Antara lain ditetapkan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (pasal 27 ayat 2), bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar akan dipelihara negara (pasal 34), dan bahwa demi terwujudnya kesejahteraan sosial perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan, cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara dan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

¹*Ibid.*, hal. 17.

²*Ibid.*, hal. 30.

(pasal 33).¹ Dalam Penjelasan pasal 28, 29 ayat 1 dan 34 dikatakan bahwa pasal-pasal itu "memuat hasrat bangsa Indonesia untuk membangun negara yang bersifat demokratis dan yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan peri kemanusiaan." Ketentuan-ketentuan itu adalah penuangan Pembukaan UUD 1945 yang menetapkan bahwa salah satu tujuan pemerintah Indonesia ialah "memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa" dan bahwa sehubungan dengan itu negara akan "mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia." Indonesia dimaksud sebagai *negara demokrasi sosial* dan *negara kesejahteraan*.

Selanjutnya negara Indonesia dimaksud sebagai suatu *negara hukum* dan *demokrasi konstitusional*. Dalam Penjelasan UUD 1945 ditegaskan bahwa "Negara Indonesia berdasar atas Hukum (Rechtsstaat) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (Machtsstaat)" dan bahwa "Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusional (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)." Sehubungan dengan itu negara harus menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia seperti kita lihat di atas, kekuasaan kehakiman harus merdeka dalam arti terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah (Penjelasan pasal 24 dan 25 UUD 1945), dan asas legalitas ditegakkan.

Dalam demokrasi Pancasila *kekuasaan pemerintah dibatasi dan diawasi*. Pertama, masa jabatan Presiden ditetapkan lima tahun, biarpun seorang Presiden dapat dipilih kembali setelah masa jabatannya berakhir. Kedua, pemerintahan didasarkan atas UUD 1945 yang mengakui beberapa hak asasi manusia dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga negara, termasuk Presiden. Ketiga, kekuasaan dibagi dan diberikan kepada beberapa lembaga negara yang bekerja sama satu sama lain tetapi juga saling mengimbangi dan saling mengawasi. Sampai batas-batas tertentu sistem "trias politica" dinyatakan berlaku di Indonesia.² Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh DPR tetapi juga tidak dapat membubarkan DPR. Di satu pihak, Presiden kekuasaannya sangat besar dan luas, tetapi memerlukan persetujuan DPR untuk membuat undang-undang dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR tetapi harus bekerja sama dengan lembaga itu. Selain itu DPR dapat dan wajib mengawasi

¹Dalam Penjelasannya dikatakan bahwa dalam pasal 33 itu tercantum dasar *demokrasi ekonomi* di mana produksi dikerjakan oleh semua dan untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Pelaksanaan hak-hak sosial ini mendapat tekanan dalam GBHN 1978 (TAP No. IV/MPR/1978) karena merupakan tuntutan keadilan sosial. Dalam Bab III misalnya diuraikan apa yang dimaksud dengan demokrasi ekonomi itu. Kemudian digariskan *delapan jalur pemerataan pembangunan* untuk mempertegas wajah keadilan sosial.

²Lihat Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hal. 136; dan Otto Notohamidjojo, *Demokrasi Pancasila*, hal. 74.

Pemerintah dan jika perlu dapat mengundang MPR untuk mengadakan sidang khusus guna minta pertanggung jawaban kepada Presiden sebagai Mandataris MPR. Selanjutnya Badan Pemeriksa Keuangan dapat memeriksa tanggung jawab keuangan Pemerintah dan melaporkan hasilnya kepada DPR. Semuanya itu dimaksud sebagai jaminan bagi hak-hak asasi warga negara maupun pelaksanaan kekuasaan demi kesejahteraan umum.

Demokrasi Pancasila juga mewajibkan negara untuk bertindak secara demokratis, membina hubungan fungsional antara lembaga-lembaga negara agar dapat berfungsi sebaik-baiknya, mengusahakan agar pada waktu yang telah ditetapkan rakyat dapat melakukan kedaulatannya dalam Pemilihan Umum dan menyuarakan pendapatnya lewat lembaga-lembaga perwakilan rakyat, mimbam dan pers, dan mengusahakan partisipasi rakyat dalam pelaksanaan tugas-tugas nasional.¹

7. PENUTUP

Negara Indonesia dibangun sebagai suatu negara demokrasi modern. Oleh sebab itu ia harus menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dan mengusahakan agar rakyat dapat melaksanakan kedaulatannya itu dengan memilih wakil-wakilnya untuk MPR, DPR dan DPRD secara bebas dan rahasia dalam Pemilihan-pemilihan Umum yang diselenggarakan secara teratur; meningkatkan partisipasi rakyat dalam pelaksanaan tugas-tugas nasional; menjamin kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya; melayani kepentingan-kepentingan rakyat dan memajukan kesejahteraan umum sebagai tugas pokoknya; membina pegawai negeri sebagai pelayan rakyat; berfungsi sebagai negara hukum, khususnya dengan menegakkan Pancasila dan UUD 1945, ketetapan-ketetapan MPR dan peraturan-peraturan perundangan sebagai ungkapan kemauan rakyat; dan mengusahakan agar lembaga-lembaga negara berfungsi dengan baik dan menjalin hubungan fungsional satu sama lain.

Demokrasi dibangun atas kesadaran bahwa semua orang pada hakikatnya adalah sama dan senasib sepenanggungan. Akan tetapi sejauh ini ia belum dilaksanakan dengan baik secara sempurna, juga belum di negara-negara yang telah lama menganutnya. Lagi pula tingkat pelaksanaannya berbeda dari negara ke negara, sehingga sering dikatakan bahwa demokrasi dalam kenya-

¹Lihat *Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang GBHN*, khususnya Bab IV tentang Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum, Penerangan dan Pers; Hubungan Luar Negeri.

taan adalah soal tingkat. Tetapi di manapun demokrasi masih lebih merupakan suatu cita-cita yang diperjuangkan daripada kenyataan.¹ Namun perkembangan demokrasi adalah suatu proses sejarah seperti proses dekolonisasi yang tidak dapat dibendung karena bersumber pada kodrat manusia dan aspirasi-aspirasinya yang paling dalam, yaitu aspirasi akan kemerdekaan dan persamaan semua orang, biarpun menghadapi banyak hambatan, khususnya dari mereka yang berkepentingan dengan status quo yang menguntungkan mereka.

Oleh sebab itu dalam perjuangan untuk mewujudkan demokrasi dan melakukan demokratisasi masyarakat kita tidak boleh cepat putus asa tetapi harus realistis. Demokrasi pada dasarnya adalah soal moral dan sebagai syarat berfungsinya terutama menuntut kedewasaan moral rakyat, yang hanya dapat dicapai secara berangsur-angsur dalam suatu proses yang lama. Akan tetapi bila demokrasi menjadi kenyataan dan meluas ke lain-lain bidang masyarakat, kita mempunyai jaminan bahwa negara akan benar-benar diperintah demi kesejahteraan umum seluruh rakyat.

¹Lihat Giovanni Sartori, "Democracy," *loc. cit.*, hal. 116.