

# Pertumbuhan Demokrasi di Indonesia

Oct. Ovy NDOUK\*

## PENGANTAR

Kehidupan demokrasi merupakan salah satu aspek kehidupan politik di Indonesia, dan sekaligus juga merupakan suatu aspek dari sistem politik di negara kita. Ketetapan MPR No. III/MPR/1983 tentang GBHN<sup>1</sup> dalam bagian tentang politik menyebutkan bahwa pembangunan politik diarahkan untuk lebih memantapkan perwujudan demokrasi Pancasila. Selanjutnya dikatakan bahwa dalam rangka memantapkan stabilitas politik yang dinamis serta pelaksanaan mekanisme demokrasi Pancasila, perlu makin memantapkan kehidupan konstitusional, demokrasi dan tegaknya hukum. Demikian pula perlu dimantapkan pelaksanaan mekanisme kepemimpinan nasional, serta dimantapkan berfungsinya dan saling berhubungan antara Lembaga-lembaga Tinggi Negara berdasarkan UUD 1945.

Dalam hubungan itu patut kiranya dikemukakan bahwa lima RUU bidang politik yang telah diajukan oleh pemerintah kepada DPR-RI belum lama berselang sangat penting artinya, dan kiranya merupakan bagian dari upaya konstitusional untuk lebih memantapkan tatanan kehidupan politik negara dan bangsa Indonesia, yang tak lain merupakan bagian dari demokrasi. Secara keseluruhan inti dari kelima RUU itu mencerminkan usaha penyempurnaan struktur politik nasional dan kristalisasi prospektif struktur politik, untuk mencapai homogenitas nasional yang lebih efektif guna menyukseskan pembangunan dalam pembentukan masyarakat adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila. Dengan kata lain, hal ini merupakan salah satu usaha untuk memantapkan perwujudan demokrasi Pancasila.

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Lihat *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 1983*, Naskah GBHN, Bab IV, tentang Pola Umum Pelita IV (Departemen Penerangan RI, 1983): hal. 112.

Usaha seperti itu merupakan konsekuensi logis dari tekad pemerintah Orde Baru untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Namun harus diakui bahwa usaha ke arah itu bukanlah sesuatu yang mudah. Kenyataan menunjukkan bahwa kehidupan demokrasi kita telah mengalami pasang-surut sejalan dengan sejarah perkembangan masyarakat. Ia tidak terlepas dari pengaruh-pengaruh lingkungan sosial budaya, baik yang datangnya dari luar maupun yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat Indonesia sendiri. Proses ini akan berjalan terus dan akan tetap menjadi bagian budaya bangsa dalam memantapkan perwujudan demokrasi yang dicita-citakan. Dalam kaitan ini kiranya perlu kita pahami "pertumbuhan demokrasi tersebut," karena mungkin akan bermanfaat bagi usaha untuk memantapkan perwujudan demokrasi Pancasila. Tulisan ini mencoba untuk menelaah masalah tersebut. Untuk itu berturut-turut akan dibahas: pengertian demokrasi, perkembangan demokrasi di Indonesia, demokrasi Pancasila, dan bagian terakhir adalah penutup.

## TIMBULNYA PENGERTIAN DEMOKRASI

Ada beberapa macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi kerakyatan, demokrasi nasional, demokrasi liberal, demokrasi politik, demokrasi ekonomi, demokrasi sosial, demokrasi perwakilan, demokrasi langsung, demokrasi totaliter, dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi, yang menurut asal katanya (Yunani) berarti "rakyat berkuasa" atau "government or rule by the people."

Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran Reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (City-state) Yunani kuno merupakan demokrasi langsung yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh rakyat/warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena kondisi waktu itu masih sederhana. Gagasan demokrasi Yunani tersebut hilang ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat, dan Benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400). Ciri-ciri masyarakat Abad Pertengahan tersebut dikenal dengan struktur sosialnya yang feodal.

Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta (Piagam Besar) pada tahun 1215, yang berisi semacam kontrak

antara beberapa bangsawan dan Raja John dari Inggris. Walaupun piagam ini lahir dalam suasana feodal dan tidak berlaku untuk rakyat jelata, namun ia dianggap sebagai tonggak dalam perkembangan gagasan demokrasi.<sup>1</sup>

Sebelum Abad Pertengahan berakhir, muncullah jaman Renaissance (1350-1600) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Italia, sementara Reformasi (1500-1650) mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss, dan sebagainya. Kedua aliran pemikiran tersebut di atas mempersiapkan orang Eropa Barat untuk menyelami masa "Aufklärung" (Abad Pemikiran) beserta Rasionalisme, suatu aliran pemikiran yang ingin memerdekan pikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (ratio) semata-mata. Kebebasan berpikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik. Timbullah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja, yang menurut pola lama lazim mempunyai kekuasaan tak terbatas (absolut). Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolut ini didasarkan atas suatu teori rasionalistis yang umumnya dikenal sebagai social contract (kontrak sosial).<sup>2</sup> Salah satu asas dari gagasan kontrak sosial adalah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal; artinya berlaku untuk semua waktu serta semua manusia, apakah ia raja, bangsawan atau rakyat jelata. Hukum ini dinamakan Natural Law (Hukum Alam, *ius naturale*). Unsur universalisme inilah yang diterapkan pada masalah-masalah politik. Teori kontrak sosial beranggapan bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasari oleh suatu kontrak yang ketentuan-ketentuannya mengikat kedua belah pihak. Kontrak sosial menentukan di satu pihak bahwa raja diberi kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggarakan penertiban dan menciptakan suasana di mana rakyat dapat menikmati hak-hak alamnya dengan aman. Di pihak lain rakyat akan menaati pemerintahan raja asal hak-hak alam itu terjamin.

Pada hakikatnya beberapa teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filsuf-filsuf yang mencetuskan gagasan ini antara lain John Locke dari Inggris (1632-1704), dan Montesquieu (1689-1755) dan J.J. Rousseau (1712-1778) dari Perancis. Menurut John Locke hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas kebebasan dan hak untuk mempunyai milik (*life, liberty and property*). Sedangkan Montesquieu mencoba menyusun suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik itu, yang kemudian dikenal dengan istilah *Trias Politica*. Sementara itu bagi Jean Jacques Rousseau

---

<sup>1</sup>Lihat Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia, 1972), hal. 54.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 55.

demokrasi dalam bidang politik berarti rakyat menyerahkan hak-hak kepada raja untuk mengatur pemerintahan, namun bila hak-hak tersebut tidak dilaksanakan - maka rakyat akan menuntut kembali hak-haknya. Ide-ide bahwa manusia mempunyai hak-hak politik menimbulkan Revolusi Perancis pada akhir abad ke-18, serta Revolusi Amerika melawan Inggris.

Sebagai akibat dari pergolakan tersebut di atas, maka pada akhir abad ke-19 demokrasi di Barat mendapat wujud yang konkrit sebagai program dan sistem politik, yang mendasarkan dirinya atas asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak serta hak pilih untuk semua warga negara. Jadi, demokrasi ini muncul dan berkembang atas dasar tuntutan rakyat banyak akan persamaan hak bagi semua orang.

Selain itu timbul pula gagasan bahwa cara yang terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintahan ialah dengan membentuk konstitusi (tertulis maupun tak tertulis). Konstitusi itu akan menjamin hak-hak politik dan pembagian kekuasaan sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Dengan demikian konstitusi tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara, tetapi juga berfungsi khusus untuk menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan di lain pihak menjamin hak-hak warga negara.

Sementara itu, ide demokrasi meluas ke bidang-bidang lainnya. Selain persamaan politik orang mulai menuntut persamaan ekonomi. Tuntutan ini didasarkan pada pemikiran bahwa bila tidak ada persamaan ekonomi, mekanisme politik mana pun tidak akan memungkinkan orang biasa untuk mencapai keinginan-keinginan dan kesejahteraannya secara wajar. Oleh karena itu persamaan ekonomi diperjuangkan sebagai kunci realisasi demokrasi politik.

Revolusi Perancis merupakan kejadian yang amat luas pengaruhnya, tidak saja untuk Eropa akan tetapi juga terhadap perkembangan di luar Eropa. Konsep *egalité, fraternité et liberté*, menjadi terpecah ke mana-mana, bersambut dengan pemikiran dasar mengenai otonomi individu, hak-hak asasi, demokrasi, pembagian kekuasaan, republik dan konstitusi. Revolusi Perancis itu kemudian menumbuhkan gerakan nasionalisme di Eropa: perjuangan ke arah hak-hak asasi, kemerdekaan, republik dan konstitusi tersebar.

Sementara perkembangan Kapitalisme dan Liberalisme melahirkan pemikiran baru mengenai ekonomi, masyarakat, hukum dan negara. Bersamaan dengan itu berkembanglah Sosialisme.

Semua perkembangan di atas menyebabkan tumbuhnya perkaitan yang menjadi semakin erat antara ideologi, politik dan ekonomi. Perkembangan itu



pula memacu tumbuhnya kekuatan dan kekuasaan di Eropa: kolonialisme dan imperialisme, yang secara sistematis menjadi terjalin dengan orientasi ideologi, politik, ekonomi dan perang.<sup>1</sup>

Pertumbuhan alam pikiran serta dengan kejadian-kejadian itu selanjutnya telah memecahkan dua kali perang dunia: Perang Dunia I terjadi pada tahun 1914-1918, Perang Dunia II pecah dari tahun 1939-1945. Akhir Perang Dunia tersebut melahirkan pemikiran-pemikiran tentang demokrasi yang amat kompleks, yang melanda seluruh masyarakat dan negara khususnya di Eropa.

Setelah Perang Dunia II tersebut, orang menjadi sadar betapa pentingnya keperluan menegaskan kembali hak asasi manusia, agar dengan demikian hak asasi yang melekat pada demokrasi tidak lagi dirusak seperti telah terjadi dalam dua perang dunia tersebut. 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 PBB. Pernyataan tersebut bukan sama sekali baru, karena jauh sebelumnya juga pernah dicanangkan tonggak-tonggak yang semacam antara lain: Magna Charta (1215), Bill of Rights di Inggris (1689), Declaration des droits de l'home et du citoyen (1789), Bill of Rights di Amerika Serikat (1789), dan The Four Freedoms dari Presiden Roosevelt. Dari hal di atas tampak bahwa: yang sulit bukannya membuat pernyataan-pernyataan melainkan dalam melaksanakan. "Pernyataan" dengan sendirinya belum mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Tahun 1966 PBB baru menyetujui "Pernyataan" tersebut menjadi "Perjanjian" (Covenant) yang mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Perjanjian yang disetujui tersebut adalah: 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). Meskipun demikian "perjanjian" tersebut baru efektif setelah dinyatakan berlaku oleh PBB pada tahun 1976.

Rumusan tentang Hak Asasi tersebut baik pada Pernyataan maupun Perjanjian memang gamblang - jelas dan tegas, namun dalam pelaksanaannya terutama dan pertama-tama dipengaruhi dan dibatasi oleh keadaan dalam negara masing-masing. Adapun faktor-faktor pembatasnya antara lain: undang-undang yang berlaku dalam negara yang bersangkutan, ataupun pertimbangan-pertimbangan ketertiban serta keamanan nasional negara tersebut.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Untuk jelasnya lihat A.M.W. Pranarka, *Sejarah Perkembangan Pemikiran tentang Pancasila Sebagai Ideologi, Dasar Negara dan Sumber Hukum* (disertasi) (Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 1984), hal. 334-336.

<sup>2</sup>Lihat Budiardjo, Miriam, *op. cit.*, hal. 120-126.

Sejalan dengan perkembangan kesadaran tentang hak-hak asasi manusia, bila ditinjau dari sudut perkembangan berpikir ternyata di Eropa saat itu orang merasa bahwa kejayaan *rationalisme* maupun *empirisme* telah lewat -- telah mencapai kejenuhan. Paham-paham tersebut ternyata tidak mengantarkan manusia ke arah terciptanya kesejahteraan dan kedamaian, melainkan menuju kepada keterpisahan dan keterpecahan. Manusia mengalami dehumanisasi. Pemutlakan semata-mata pada segi pikiran dan pengetahuan saja, terbukti mengakibatkan ketidakseimbangan - dan akhirnya menuju kepada kehancuran.

Kemudian muncullah aliran-aliran pemikiran baru yang pada dasarnya mereaksi pemikiran-pemikiran sebelumnya. Pemikiran-pemikiran baru tersebut misalnya: aliran *eksistensialisme* dari S. Kierkegaard dan lain-lain sebagai reaksi aliran pemikiran *esensialisme*; aliran *pragmatisme* dari W. James sebagai reaksi aliran *teoretis*. Di samping itu lahir pula aliran-aliran seperti Newman yang menekankan "*assent*" atau persetujuan, suatu tindakan dari kehendak. Blondel-Nietzsche dan kawan-kawan yang merumuskan pendiriannya dalam "*kehendak untuk bertindak*," Bergson yang mengetengahkan "*elan vital*," dan gerakan-gerakan lain misalnya: Personalisme, Philosophy of Action, Phenomenology, Philosophy of Life, dan seterusnya.<sup>1</sup>

Semua aliran pemikiran di atas menyodorkan dimensi-dimensi horizontal-vertikal serta dinamis-historis dan integral dari kehendak dan tindakan manusia. Manusia tetap menjadi pusat perhatian, namun tidak lagi pada "manusia yang sedang berpikir" (*cogito* dari Descartes), melainkan pada manusia yang "menghendaki bertindak." "Je pense" telah berubah menjadi "Je peux" dan "Je veux."

Namun era ini pun tidak mengantarkan orang kepada suasana tentram dan sejahtera dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, karena aliran-aliran pemikiran tersebut kurang menyentuh masalah-masalah konkrit seperti sistem sosial politik maupun ekonomi, dan berkembang dalam suasana personal (pribadi). Situasi yang demikian mengundang munculnya aliran-aliran seperti *Neomaxisme* dengan tokohnya misal: Karl Korsch - George Lukacs dan kawan-kawan. Pada prinsipnya aliran yang mempunyai inspirasi dari salah satu ajaran Karl Marx ini menentang semua hal yang bersifat dogmatis otoriter. Buat mereka, semua sistem kekuasaan yang mana pun selalu bersifat represif. Dalam aliran ini ada pula kelompok Kritik Sosial dari "*Sekolah*

---

<sup>1</sup>Lihat A.M.W. Pranarka, "Alam Pikiran Post Positivisme: Antropologi sebagai Alat Analisa dan Humanisme sebagai Ideologi," dalam *Suara Karya*, 10 Pebruari 1976. Juga dari penulis yang sama dalam harian tersebut dengan judul "Situasi Kultural Dunia Dewasa Ini," 7 dan 8 Januari 1976.

*Frankfurt*” dengan tokoh misalnya: Hebert Marcuse - Max Horkheimer. Kelompok ini memberikan kritik yang tajam terhadap keadaan sosial masyarakat. Mereka berpendapat bahwa masyarakat modern merupakan sistem yang tertutup dan bersifat total. Semua dasar sistem dalam masyarakat tersebut berfungsi hanya untuk memperbesar untung atau modal semata-mata. Sementara itu atas nama kebebasan, muncullah orang-orang yang menentang struktur dan establishment, baik yang disampaikan secara halus-lunak, maupun yang secara kasar-radikal. Kondisi masyarakat yang seperti ini kemudian melahirkan pemikiran-pemikiran dan teori tentang ”negara yang sedang berkembang” atau *teori Dunia Ketiga*, serta isu-isu mengenai *demokrasi global*. Orang mulai tergugah untuk memikirkan masyarakat-negara dan dunianya secara lebih utuh - menyeluruh, bersifat nasional dan mondial; dan tidak lagi secara sempit-partial dan terpisah-pisah. Dalam rangka pemikiran itu, kemudian muncul aliran *strukturalisme*. Melalui pendekatan struktur dan fungsi yang dikenal sebagai aliran *fungsiionalisme*, atau juga teori *dependensi*, orang berusaha sedikit banyak untuk menyentuh problem demokrasi mondial.

Melihat bahwa sejarah perkembangan pemikiran manusia maupun upaya melaksanakan harkat asasi manusia belum juga selesai, maka kiranya pemikiran tentang demokrasi pun juga belum ada yang tuntas. Oleh sebab itu tidak akan ada demokrasi yang murni, karena ia selalu melekat pada manusia yang hidup pada jaman dan waktu yang tertentu. Sekalipun demikian harus diakui bahwa telah tercipta referensi-referensi kemanusiaan yang pantas disyukuri, misalnya: kemerdekaan, hukum, keadilan dan sebagainya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam alur pemikiran demokrasi, di satu pihak telah membuahkan hasil-hasil yang nyata - sementara di pihak lain tetap masih mengundang pendapat dan diskusi.

## MASUKNYA PEMIKIRAN-PEMIKIRAN BARAT KE INDONESIA

Dengan masuk dan tumbuhnya kekuasaan Barat di seluruh dunia termasuk di Indonesia, masuk pula perkembangan pemikiran yang terjadi di Eropa, terutama melalui orang-orang Indonesia yang diberi kesempatan untuk menempuh pendidikan di Eropa. Orang Indonesia mulai mengenal dan membaca ajaran-ajaran mengenai hak-hak asasi, kemerdekaan, persamaan, demokrasi, republik dan konstitusi. Ajaran tentang hukum, negara dan masyarakat dipelajari. Pemikir-pemikir seperti John Locke, Thomas Hobbes, Rousseau, Voltaire, Kant, Hegel, Adam Smith dan Karl Marx menjadi diketahui. Individualisme, Kapitalisme, Sosialisme dan Marxisme didalami.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Lihat A.M.W. Pranarka (disertasi), *op. cit.*, hal. 337-338.

Sebenarnya pengaruh Barat, terutama agama (Nasrani) dan perdagangan, telah masuk ke Indonesia sejak penjelajahan Spanyol dan Portugal, walaupun pengaruh ini belum banyak membawa perkembangan pemikiran-pemikiran dari Eropa. Pengaruh pemikiran Barat baru mempunyai arti pada awal abad ke-20. Akan tetapi, pengaruh Barat itu masuk ke Indonesia bukan sebagai masyarakat yang kosong. Sebelumnya, agama Islam telah lebih dahulu berkembang dan mempunyai pengaruh terhadap perkembangan alam pemikiran Indonesia. Selain itu, sebelum Islam, Hinduisme dan Budhisme merupakan unsur dari luar yang telah lebih dahulu masuk dan telah pula membentuk perkembangan alam pemikiran serta kebudayaan dan masyarakat di Indonesia. Bahkan sebelum masuknya pengaruh dari luar, di Indonesia telah terdapat masyarakat dan kebudayaan sendiri, yang kemudian dikenal dengan masyarakat adat dan kebudayaan tradisional. Dengan demikian, situasi di Indonesia pada awal abad ke-20 itu sungguh merupakan masyarakat dengan alam pikiran yang majemuk.

Pada awal abad ke-20 itu sejarah bangsa Indonesia mengalami perkembangan yang amat penting, yakni terjadinya gerakan kebangkitan nasional. Salah satu faktor yang kiranya ikut membentuk tumbuhnya kebangkitan nasional itu adalah pertemuan dengan perkembangan pemikiran di Eropa. Pada tanggal 20 Mei 1908 berdirilah suatu perserikatan yang diberi nama Budi Utomo. Saat berdirinya perserikatan ini (1908) diterima sebagai awal kebangkitan nasional, dan tanggal itu telah menjadi hari Kebangkitan Nasional Indonesia.

Sebagai suatu peristiwa yang terjadi dan berkembang di dalam sejarah, Kebangkitan Nasional sebagai suatu gerakan adalah suatu peristiwa yang kompleks. Ia tumbuh dari dalam masyarakat Indonesia yang sifatnya majemuk, dari berbagai aliran yang bergerak pada berbagai bidang yang pada mulanya tidak saling berkaitan. Terjadilah gerakan yang terdiri dari orang-orang Indonesia asli, perkumpulan campuran. Ada gerakan kedaerahan, pemuda, wanita dan perkumpulan serikat sekerja. Terdapat aliran yang bergerak di bidang pendidikan, kebudayaan, keagamaan, perdagangan dan politik. Kebangkitan nasional itu berawal dari gerakannya aliran-aliran yang heterogen.

Dalam perkembangan selanjutnya, gerakan yang sifatnya majemuk itu menemukan titik temunya (konvergensi) yang memberikan identitas kebersamaannya yakni kebangsaan. Aliran-aliran yang secara ideologis berbeda (bhinneka) menemukan titik temunya di dalam konsep kebangsaan (tunggal ika). Kebangsaan menjadi ideologi dasar dari gerakan kebangkitan nasional. Sumpah Pemuda tanggal 28 Oktober 1928 merupakan peristiwa yang mengungkapkan terjadinya proses dan momentum konvergensi itu. Dalam Sumpah Pemuda itu Ideologi Kebangsaan mulai menemukan perumusannya.



Akan tetapi, walaupun telah tumbuh ideologi kebangsaan itu, gerakan dari berbagai aliran masih berjalan terus. Heterogenitas alam pikiran tetap ada, yang tidak jarang menjadi sumber perpecahan dalam pertumbuhan gerakan nasional yang telah menjadi gerakan kebangsaan itu. Titik temu yang timbul kemudian adalah tumbuhnya orientasi politik yang makin kuat. Gerakan kebangsaan menjadi gerakan kemerdekaan Indonesia. Fokus bersama dari aliran yang berbeda-beda itu adalah menuju Indonesia merdeka. Namun karena aliran berbeda maka bisa dipahami bahwa cara yang ditempuh untuk mencapai Indonesia merdeka juga berbeda, masing-masing dengan pilihan dan ideologinya. Di dalam pertumbuhan gerakan itu dapat dilihat adanya tiga ideologi yang dominan: ideologi Kebangsaan, ideologi Keagamaan dan ideologi Barat Modern Sekular. Meskipun demikian, sebagaimana halnya dengan Sumpah Pemuda, ideologi Kebangsaan tumbuh sebagai ideologi yang memberikan titik temu terhadap heterogenitas aliran yang dapat membawa berkembangnya proses perbedaan ke arah perpecahan. Ideologi Kebangsaan merupakan pemikiran yang sesuai dengan struktur masyarakat Indonesia: Bhinneka Tunggal Ika.<sup>1</sup>

Adanya aliran politik yang berbeda itu, tercermin juga dari tulisan Soekarno, yang dalam tahun 1920-an muncul sebagai tokoh politik dan cendekiawan muda Indonesia, mengenai tiga aliran politik: Nasionalisme, Islam dan Marxisme.<sup>2</sup> Karena ketiga aliran politik ini berpengaruh luas dalam masyarakat pada waktu itu, maka peranan mereka perlu diperhitungkan. Ketiganya memang berbeda, bahkan bertentangan, namun Soekarno melihatnya sebagai suatu kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Di samping itu, walaupun ada perbedaan, ketiganya mempunyai segi-segi positif bagi masyarakat Indonesia. Segi positif inilah yang ingin dimanfaatkan oleh Soekarno. Dan hal ini hanya bisa dicapai melalui saling pengertian (musyawarah mufakat) guna mencapai titik temu sehingga ketiganya bisa dipersatukan untuk mencapai tujuan bersama, yaitu kemerdekaan.

Pemikiran politik Soekarno ini tercermin juga dari pidatonya tentang Pancasila pada tanggal 1 Juni 1945 terutama dalam uraiannya tentang sila musyawarah atau demokrasi. Ia mengatakan antara lain, bahwa apa-apa yang belum memuaskan dibicarakan dengan permusyawaratan di dalam Badan Perwakilan. Melalui permusyawaratan segala perbedaan atau pertentangan akhirnya bermuara pada mufakat yang menentukan mana yang bisa diambil sebagai aspirasi dan pandangan bersama. "Saya yakin, bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan, per-

---

<sup>1</sup>*Ibid.*, hal. 339-343.

<sup>2</sup>Lihat Soekarno, "Nasionalisme, Islamisme dan Marxisme," dalam bukunya *Di Bawah Bendera Revolusi* (Jakarta: Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi, 1965), Jilid I, hal. 1-23.

wakilan.”<sup>1</sup> Di samping demokrasi politik, pada kesempatan tersebut Soekarno juga mengemukakan tentang demokrasi dalam bidang sosial ekonomi. Demokrasi Pancasila yang kita kenal sekarang ini antara lain berasal dari pemikiran Soekarno ini yang kemudian dituangkan ke dalam UUD 1945.

Sejarah pergerakan nasional kita memang diwarnai oleh munculnya berbagai macam organisasi sosial dan politik yang heterogen. Namun mereka sadar akan pentingnya tuntutan persamaan hak dalam politik yang berpengaruh terhadap pertumbuhan demokrasi; oleh karena inti gagasan demokrasi yang sebenarnya adalah tuntutan persamaan hak tersebut. Akan tetapi, karena kurangnya perhatian terhadap tanggung jawab atau kewajiban politik, tingkah laku politik mereka menjadi mudah bertikai. Mereka cenderung untuk memiliki kebebasan berpolitik tanpa batas, walaupun harus diakui bahwa kecenderungan tersebut dapat merangsang kreativitas masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan seperti kebudayaan, pendidikan, ekonomi, keagamaan, sosial dan politik; misalnya pemikiran-pemikiran dari Soekarno, Hatta, Ki Hadjar Dewantara, Sutan Sjahrir, Natsir, dan sebagainya. Ini berarti bahwa suasana pertikaian itu juga membawa manfaat bagi pengembangan intelektual masyarakat.

Kesadaran kebangsaan dan kesadaran demokrasi dalam arti yang khas (nasional) dan modern (demokrasi Barat), sebenarnya tumbuh secara bersamaan. Semua aliran yang berbeda dari gerakan kebangsaan kita, dengan cara dan pilihan ideologinya masing-masing, memperjuangkan hak dan kebebasan. Dapat disebutkan misalnya, mosi Tjokroaminoto pada tahun 1918 (saat Dewan Rakyat dibentuk) menuntut agar ”secepat-cepatnya harus disusun suatu parlemen yang dipilih di antara rakyat dan oleh rakyat dengan hak menentukan hukum sepenuh-penuhnya dan dibangunkan suatu pemerintah yang menanggung jawab pada parlemen tersebut.” Pada tahun 1941, GAPI (Gabungan Politik Indonesia) juga mengeluarkan mosi senada yang menyebut bahwa parlemen yang dikehendaki hendaklah merupakan ”suatu badan yang tertinggi untuk membuat Undang-Undang di dalam negeri.”<sup>2</sup>

Pemimpin-pemimpin pergerakan kebangsaan, setuju dengan prinsip-prinsip itu. Moh. Hatta, dalam tulisannya ”Ke Arah Indonesia Merdeka,” menekankan sekali masalah kedaulatan rakyat: rakyat yang memilih wakil-wakilnya dalam badan perwakilan, dan dari wakil-wakil atau dari dalam badan perwakilan itu dipilih anggota pemerintahan.

Sementara menurut Hatta, bahwa dasar demokrasi kita itu mempunyai tiga sifat yakni cita-cita rapat, cita-cita protes massa dan cita-cita tolong-

<sup>1</sup>Untuk jelasnya lihat Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I (Jakarta: Prapantja, 1959), hal. 74-75.

<sup>2</sup>Lihat Deliar Noer, ”Perkembangan Demokrasi Kita,” *Prisma*, 2 Februari 1977, hal. 20.

menolong. Rapat adalah tempat rakyat atau utusan rakyat bermusyawarah dan mupakat tentang segala urusan yang bersangkutan dengan persekutuan hidup dan keperluan bersama. Cita-cita protes massa adalah hak rakyat untuk membantah dengan cara umum segala peraturan negeri yang dipandang tidak adil. Dan cita-cita tolong-menolong merupakan dasar kolektivitas dan dasar perekonomian berkoperasi.<sup>1</sup> Namun karena dasar-dasar itu belum cukup untuk memenuhi tuntutan hidup abad ke-20, di samping tentu ada kelemahannya, maka dasar-dasar ini perlu dikembangkan agar menjadi asas demokrasi nasional. Sedangkan dalam bidang ekonomi, demokrasinya berdasar pada asas kekeluargaan yaitu bahwa: "Segala penghasilan yang mengenai orang banyak harus berlaku di bawah tanggungan orang banyak juga." Pemikiran ini kemudian menjadi dasar demokrasi ekonomi yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945.

Menurut Ki Hadjar Dewantara, seorang tokoh pergerakan nasional, paham demokrasinya bertitik tolak dari kesamaan yang dilandasi oleh keadilan sosial. Untuk ini Ki Hadjar Dewantara sering mempergunakan "sama rata sama rasa" atau dengan istilah "keluarga." Paham demokrasi dalam "keluarga" tersebut menampilkan hak dan kewajiban anggota keluarga seturut peran dan fungsinya. Demikian pula paham demokrasi dalam masyarakat ataupun dalam negara.

Semua paham demokrasi di atas, baik yang datang dari luar maupun yang berasal dari dalam Indonesia sendiri, semua bertemu dan berpadu secara intensif, dan berlangsung dalam kurun waktu yang tidak singkat, yang akhirnya muncul demokrasi yang khas Indonesia - seperti dirumuskan dalam Pancasila dan UUD 1945. Ia bukan lagi milik kelompok atau golongan, tetapi mengatasi perbedaan dan keragaman. Ia telah menjadi milik seluruh bangsa Indonesia. Bagaimanakah tumbuh dan berkembangnya demokrasi Indonesia tersebut, hal ini akan dibahas dalam uraian berikut ini.

## PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI INDONESIA

Seperti kita lihat dalam uraian di muka, perkembangan demokrasi di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari kontak temunya paham demokrasi yang datang dari luar dengan paham demokrasi yang tumbuh dan berkembang di Indonesia. Hasil kontak temu dua aliran tersebut akan melahirkan paham demokrasi kepribadian Indonesia, seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam Pembukaan UUD 1945, demokrasi tersebut dinyatakan sebagai: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan," sementara dalam UUD 1945 demokrasi tersebut

---

<sup>1</sup>*Ibid.*, hal. 21.

mendapat uraiannya sehingga tampak bahwa demokrasi kita mencakup banyak segi kehidupan, baik dalam bidang politik, sosial ekonomi maupun dalam bidang kebudayaan. Adapun yang menyangkut sekitar bidang politik antara lain adalah: Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (1 ayat 2); segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya (27 ayat 1); kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang (28); tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara (30 ayat 1). Sementara yang menyangkut sekitar bidang sosial ekonomi antara lain: Tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (27 ayat 2); perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan (33 ayat 1); cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara (33 ayat 2); bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (33 ayat 3); sedangkan yang menyangkut sekitar bidang kebudayaan antara lain adalah: Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu (29 ayat 2); tiap warga negara berhak mendapat pengajaran; pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan Undang-Undang (31 ayat 1 dan 2); pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia (32).

Paham demokrasi yang demikian tersebut sekalipun telah tertulis dalam Pancasila dan UUD 1945, ternyata belum bisa dilaksanakan dengan baik - tetapi masih mengalami pasang surut seiring dengan tumbuh dan berkembangnya keadaan sejarah dan negara. Demokrasi sebagaimana telah dinyatakan dalam Pancasila dan UUD 1945 pertumbuhan dan perkembangannya ditentukan oleh banyak faktor, antara lain faktor keadaan sejarah bangsa. Demokrasi di Indonesia kalau ditinjau dari perkembangannya, maka dapat dibagi dalam 4 (empat) masa, yaitu:

- A. Masa pemerintahan 17 Agustus 1945 - 14 Nopember 1945;
- B. Masa pemerintahan 15 Nopember 1945 - 5 Juli 1959;
- C. Masa pemerintahan 6 Juli 1959 - 30 September 1965;
- D. Masa pemerintahan Orde Baru.

### **Masa Pemerintahan: 17 Agustus 1945 - 14 Nopember 1945**

Pada masa itu sistem pemerintahan berbentuk Kabinet Presidential. Kesibukan pemerintah terutama dipusatkan pada usaha mempertahankan



kemerdekaan yang baru saja diproklamasikan. Dengan demikian UUD 1945 belum bisa dijalankan, sementara yang *de facto* berlaku adalah Aturan Peralihan pasal IV yang menyatakan bahwa: "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut UUD ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional." Sulit menyatakan bentuk demokrasi yang dipraktekkan pada masa itu karena ternyata UUD 1945 belum bisa dijalankan. Tetapi dalam usaha mencari bentuk praktek demokrasi, munculnya peristiwa penting yakni Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945 tentang penggantian sistem Kabinet Presidential dengan sistem Kabinet Parlemerter, jelas tidak bisa diabaikan. Latar belakang munculnya usul BPKNIP yang kemudian disetujui Presiden dan akhirnya menjadi Maklumat Pemerintah: merupakan salah satu praktek demokrasi pada waktu itu. Penggantian sistem Kabinet Presidential menjadi sistem Kabinet Parlemerter tersebut bisa dikatakan sebagai penyimpangan konstitusional. Dengan praktek demokrasi yang demikian, maka masa pemerintahan presidential berakhir.

### **Masa Pemerintahan 15 Nopember 1945 - 5 Juli 1959**

Berakhirnya masa pemerintahan Kabinet Presidential disusul dengan berlakunya sistem Kabinet Parlemerter. Pada masa Kabinet Parlemerter ini, dapat dibedakan dua periode, yaitu:

1. Periode pemerintahan mulai 15 Nopember 1945 - sampai akhir masa berlakunya Konstitusi RIS, yaitu 17 Agustus 1950;
2. Periode pemerintahan mulai 18 Agustus 1950 - 5 Juli 1959, saat diberlakukannya UUDS.

Dalam kurun waktu pemerintahan Kabinet Parlemerter yang mencakup 2 (dua) periode tersebut, kendali pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri yang bertanggung jawab kepada Parlemen. Sementara Presiden adalah Kepala Negara yang tidak dapat diganggu gugat. Pola pemerintahan yang demikian demokrasiya disebut demokrasi liberal. Partai politik memainkan peran yang amat menentukan. Mantap tidaknya pemerintahan dicerminkan oleh kuat lemahnya partai politik. Padahal munculnya dan hadirnya partai-partai politik pada waktu itu belum bisa dikatakan mendorong dan mendukung mantapnya pemerintahan, sekalipun munculnya banyak partai bisa dikatakan subur nya alam demokrasi. Ketidakmampuan partai memantapkan pemerintahan karena antar partai saling berselisih dalam ideologi yang sempit. Pertikaian bukan semakin berkurang, tetapi justru semakin meruncing. Perdebatan di parlemen jarang yang menghasilkan sesuatu yang berguna bagi

rakyat banyak. Akibatnya kabinet atau pemerintah sering berganti, sehingga kebijaksanaan sering berubah. Sistem banyak partai yang diperkirakan akan lenyap dengan Pemilihan Umum 1955 ternyata meleset.

Pemilihan Umum 1955 belum membawa stabilitas yang diharapkan. Di samping itu, tidak satu pun dari empat partai besar hasil pemilihan umum (PNI, Masyumi, NU dan PKI) berhasil memperoleh kemenangan mutlak, sementara di pihak lain masih ada beberapa partai kecil yang selalu bisa mempengaruhi suasana. Kampanye pemilihan umum yang terlalu lama, juga telah menyebabkan emosi politik yang amat tinggi, sehingga seakan-akan memberikan kesempatan bagi pertentangan antar ideologi yang telah meruncing, yang kemudian terbawa pula dalam sidang Dewan Konstituante sehingga pertikaian semakin menjadi-jadi.

Pertikaian antar partai telah menyebabkan kegoncangan sehingga sulit mencapai konsensus. Dengan demikian keadaan menjadi semakin kacau, sementara pergolakan daerah meningkat dan pertentangan ideologi terus berlangsung. Dalam keadaan yang demikian keberadaan Presiden Soekarno semakin kuat. Akhirnya, dengan dukungan militer (terutama Angkatan Darat), Presiden Soekarno, pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan Dekrit yang isinya antara lain: Membubarkan Dewan Konstituante; dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kembali, dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Dengan demikian berakhirilah masa demokrasi parlementer, dan mulailah masa demokrasi terpimpin.

### **Masa Pemerintahan: 6 Juli 1959 - 30 September 1965**

Pada masa ini, pemerintah menyatakan mulai berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit 5 Juli 1959. Sebenarnya dekrit tersebut merupakan usaha mengatasi kemacetan politik pada waktu itu, namun praktek politik Soekarno banyak menyimpang dari UUD 1945 itu sendiri. Misalnya dalam tahun 1960, ia sebagai Presiden membubarkan Parlemen (DPR) hasil pemilihan umum dan menggantikannya dengan DPR-GR buatan sendiri, yang fungsinya lebih sebagai pembantu Presiden. Pimpinan Dewan diangkat sebagai Menteri dan fungsi kontrol ditiadakan. Dengan cara demikian kekuasaan Parlemen bukan saja lenyap, tetapi sekaligus melumpuhkan fungsi lembaga tersebut.

Partai-partai politik, dan pers yang tidak sejalan dengan rel revolusi disisihkan dan dibreidel. Front Nasional sebagai badan ekstra-konstitusional didirikan. Perkembangan politik ternyata dimanfaatkan oleh PKI. PKI sebagai partai politik yang mempunyai pengaruh mempergunakan Front Nasional sebagai arena kegiatan mempersiapkan terbentuknya demokrasi rakyat (sesuai dengan taktik Komunisme). Pemusatan kekuasaan di tangan Presiden

Soekarno sebagai bentuk dari "demokrasi yang dipimpin" lebih banyak diwarnai oleh sifat-sifat diktatorial. Sedangkan politik mercu suar di bidang luar negeri dan ekonomi di dalam negeri telah menyebabkan keadaan ekonomi menjadi bertambah suram. Periode "terpimpin" ini berakhir dengan meletusnya G-30-S/PKI dan jatuhnya kepemimpinan Soekarno.

Walaupun Dekrit 5 Juli 1959 memberlakukan kembali UUD 1945, praktek demokrasi dipimpin justru banyak bertentangan dengan maksud Dekrit tersebut; demokrasi sebagai yang tercantum dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 tidak tampak. Praktek yang menyimpang dari UUD 1945 ternyata menjerumuskan kehidupan berbangsa dan bernegara Republik Indonesia ke dalam petualangan politik Partai Komunis Indonesia. Belajar dari pengalaman-pengalaman tersebut sampailah kepada kesimpulan untuk melaksanakan demokrasi seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, dan itu adalah bukan demokrasi parlementer liberal bukan demokrasi dipimpin akan tetapi demokrasi Pancasila.

### **Masa Pemerintahan Orde Baru**

Pemerintah Orde Baru yang menggantikan Orde Lama dengan tekad melaksanakan demokrasi Pancasila secara murni dan konsekuen, sesuai dengan tuntutan dan ketentuan UUD 1945. Dalam rangka ini pemerintah Orde Baru telah melaksanakan berbagai tindakan korektif untuk meluruskan penyelewengan terhadap UUD yang telah terjadi pada masa demokrasi dipimpin di masa sebelumnya.<sup>1</sup> Untuk tujuan itu pemerintahan Orde Baru menuntut terciptanya stabilitas politik guna dimungkinkannya dimulainya pembangunan di segala bidang. Sejalan dengan itu secara bertahap pemerintah berusaha untuk terus memantapkan kehidupan demokrasi sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.

Salah satu titik pangkal Orde Baru adalah Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 yang menerima baik isi memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1966 khusus mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, di mana dinyatakan kedudukan Pancasila sebagai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia. Dari hal itu jelas bahwa Orde Baru berusaha mewujudkan pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen melalui jalan konstitusional. Dalam kaitan ini patut kiranya dikemukakan juga pidato Pejabat

---

<sup>1</sup>Atas dasar alasan itu memang dapat dibuat perbedaan sejarah politik di Indonesia menjadi dua fase: (1) fase mencari bentuk demokrasi; (2) fase melaksanakan demokrasi Pancasila, lihat Drs. Moerdiono, *Media Karya*, No. 6, 11 Agustus 1984, hal. 5-11.

Presiden Jenderal Soeharto di depan Sidang DPR-GR tanggal 16 Agustus 1967 yang antara lain menegaskan bahwa "Orde Baru tidak lain adalah tatanan seluruh perikehidupan rakyat, bangsa dan negara yang diletakkan kembali kepada pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945." "Mempertahankan, memurnikan wujud dan memurnikan pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945, itulah fungsi dan tujuan Orde Baru."<sup>1</sup>

Pemilihan umum telah pula dilaksanakan sebagai realisasi pembangunan demokrasi berturut-turut pada tahun 1971, 1977 dan 1982, dan akan dilanjutkan pula dengan pemilihan-pemilihan umum di masa yang akan datang. Pemilihan umum itu tidak hanya sekedar hal yang rutin, tetapi merupakan sarana dan dipergunakan dalam rangka mewujudkan demokrasi sesuai dengan cita-cita nasional berdasarkan kepada Pancasila dan UUD 1945. Dalam rangka pembangunan politik yang demokratis, Pemilihan Umum juga merupakan infrastruktur yang utama, yang hasilnya mencerminkan partisipasi semua golongan dalam masyarakat. Partisipasi ini merupakan salah satu bentuk perwujudan kehidupan yang demokratis.

Akan tetapi pembangunan politik bukanlah hal yang mudah. Masalahnya berkaitan langsung dengan mental dan kebiasaan yang berakar. Kenyataan kehidupan bernegara, yang sedang membangun selalu mengalami tegangan yang terus-menerus antara yang sudah dicapai dan yang masih dicita-citakan, antara yang telah dirasakan dan yang masih diharapkan; demikian pula antara kecenderungan-kecenderungan yang baik dan yang tidak baik dalam berbagai manifestasinya. Namun tegangan tersebut tidak berarti membatasi usaha, tetapi justru menjadi dinamika kehidupan. Menyadari sifat permasalahan yang demikian, Orde Baru menggunakan pendekatan dengan strategi pembangunan politik bertahap. Strategi ini mencerminkan sikap hati-hati Pemerintah Orde Baru agar pengalaman pahit di masa lampau tidak terulang. Dan kini strategi itu telah mulai menunjukkan hasilnya walaupun jalan masih panjang dan berbagai hal bisa saja masih akan terjadi. Demikianlah Orde Baru dalam membangun demokrasi Pancasila, yang masih akan dibahas dalam uraian selanjutnya.

## DEMOKRASI PANCASILA

Membangun demokrasi Pancasila tidak lain adalah membangun sistem politik nasional kita. Pembangunan yang demikian adalah sesuai dengan tuntutan dan ketentuan UUD 1945, dan berarti membangun suatu sistem politik yang cocok dengan kehidupan bangsa dan negara kita. Oleh sebab itu Pan-

---

<sup>1</sup>Pidato Kenegaraan Pejabat Presiden Jenderal Soeharto, 16 Agustus 1967.



casila, UUD 1945 dan GBHN merupakan acuan dari sistem politik kita. Terhadap pembangunan demokrasi yang dilakukan pemerintah selama ini, banyak diskusi telah terjadi di dalam masyarakat. Diskusi tentang demokrasi tersebut terjadi dari sekitar tahun 1966 sampai saat ini. Hal tersebut tampak antara lain dari tulisan-tulisan berikut:<sup>1</sup>

- 1967 : 1. Nasution, Basarudin, *Penyelewengan Terhadap UUD 1945*.  
 2. Gino, *Kehidupan Demokrasi Pancasila dan Orde Baru*.  
 3. Joesaki, Joelfian, *Hak Asasi Manusia dalam Demokrasi Pancasila*.  
 4. Undang, S., *Orde Baru Penegak Demokrasi Pancasila*.
- 1968 : 1. Gazalba, Sidi, *Demokrasi Dalam Persoalan: Pembicaraan Masalah Demokrasi dalam Rangka Problematik Demokrasi Pancasila*.  
 2. Munawar, Gunarto, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila di Indonesia Berarti Menegakkan Serta Mewujudkan Orde Baru*.  
 3. Suny, Ismail, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*.
- 1969 : 1. Mester, I Ketut, *Peranan Partai Politik dalam Alam Demokrasi Pancasila*.  
 2. Sudarto, *Hak-hak Asasi Manusia dalam Kehidupan Demokrasi*.  
 3. Sumantri, Sri, *Demokrasi Pancasila dan Implementasinya Menurut/Dalam UUD 1945*.  
 4. Soetrisno, *Demokrasi di Indonesia*.
- 1970 : 1. Choedoeri, *Konstitusi dan Demokrasi Pancasila*.  
 2. Notohamidjojo, O., *Demokrasi Pancasila: Dasar Nasional Untuk Menegara*.
- 1971 : 1. Nahdi, Said, *Pandangan Islam Mengenai Sistem Pemerintahan Kerakyatan: Suatu Pembahasan Mengenai Sistem Pemerintahan Demokrasi Pancasila*.  
 2. Nasution, Abdul Haris, *Demokrasi Pancasila di Masa Sekarang dan di Masa Datang*.  
 3. Nasution, Abdul Haris, *Pancasila Democracy Today and Tomorrow*.  
 4. Lufti, Muh. Agus, *Demokrasi Pancasila dalam Hubungannya Dengan UUD 1945*.  
 5. Darjatmo, *Demokrasi Pancasila, Sistem Konstitusional dan Pola Eksekutif Berdasarkan UUD 1945*.  
 6. Sidharta, *Peranan Partai-partai Politik Sebagai Alat Demokrasi Pancasila dalam Struktur Pemerintahan Negara Republik Indonesia*.  
 7. "Sinar Darusalam," *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila*.  
 8. Soebali, R.A., *Masalah Penerapan Demokrasi Pancasila dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*.  
 9. Wijasa, I Ketut Kwat, *Tinjauan TAP MPRS No. XXXVII/MPRS/1966 Tentang Pedoman Pelaksanaan Demokrasi Pancasila*.
- 1972 : 1. Budyaningsih, *Demokrasi Pancasila Menjamin Hak-hak Asasi Manusia*.  
 2. Sakimi, Sumantri, *Pokok-pokok Pelaksanaan dari Demokrasi Pancasila*.  
 3. Sukarsono, *Demokrasi di Indonesia Sejak Lahirnya Orde Baru*.  
 4. Suwoto, *Pemilihan Umum Adalah Salah Satu Unsur Mekanisme Demokrasi Pancasila*.

---

<sup>1</sup>Karangan-karangan yang disebutkan di sini baik yang telah diterbitkan dalam media massa, maupun yang tidak diterbitkan (intern lembaga). Selain dalam tulisan-tulisan tersebut, masih banyak pemberitaan mengenai demokrasi Pancasila yang dimuat dalam media lain.

- 1973 : 1. Hazairin, *Demokrasi Pancasila: Sumbangan Pemikiran Bagi LPHN*.  
2. Dekker, Nyoman, *Masalah Pola Pengambilan Keputusan Dalam Kerangka Demokrasi Pancasila*.
- 1974 : 1. Sumantri, Sri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*.
- 1975 : 1. Nasution, Abdul Haris, *Demokrasi Pancasila Berdasarkan Pancasila/UUD 1945*.  
2. Moerdani, *Daya Demokrasi Pancasila dengan Pembangunan*.  
3. Mahdi, Izak, *The Operational Pancasila Democracy of Indonesia*.  
4. Darmodihardjo, Dardji, *Uraian Singkat Tentang Pokok-pokok Demokrasi Pancasila*.
- 1976 : 1. Alamsjah, Haji, *Beberapa Catatan Tentang Pengamatan Pancasila Dengan Pendekatan Kepada Tinjauan Sila ke-4 Yaitu Demokrasi Pancasila*.  
2. Hadibroto, Yasir, *Pemilu Adalah Sasaran Untuk Mencapai Tujuan Demokrasi Pancasila*.  
3. Sukarna, *Demokrasi Versus Kediktatoran*.
- 1977 : 1. Indonesia, Departemen Penerangan, *Pemilu dan Demokrasi (cuplikan Pidato-pidato atau Amanat Presiden Soeharto dalam Berbagai Kesempatan)*.  
2. Sitohang, J.S. Giovani, *Siapa Mau Menjadi Demokrat Pancasilais?*  
3. Saleh, Soetrisno, *Demokrasi Pancasila: Suatu Analisa Gerabagan*.  
4. Pamudji, S., *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila di Bidang Supra Struktur Politik dalam Rangka Pembinaan Ketahanan Nasional Bidang Politik*.  
5. Noer, Deliar, *Perkembangan Demokrasi Kita*.  
6. Mashuri, *Pancasila Democracy*.  
7. Mashuri, *Hakikat Demokrasi Pancasila*.  
8. Mashuri, *Demokrasi Pancasila dan Pertumbuhannya*.  
9. Indonesia, Departemen Penerangan, *Demokrasi Pancasila dan Pertumbuhannya*.  
10. Harto, S., *Masalah Kultur Oposisi dalam Demokrasi Pancasila*.  
11. Dipoyudo, Kirdi, *Demokrasi Pancasila*.  
12. Alfian, *Pemilihan Umum dan Prospek Pertumbuhan Demokrasi Pancasila*.  
13. Abdulgani, Roeslan, *Beberapa Catatan tentang Demokrasi Pancasila*.
- 1978 : 1. Malik, Adam, *Menuju Pelaksanaan Demokrasi Pancasila*.  
2. *Panorama de Indonesia, Democracia Indonesia*.<sup>1</sup>

Bila kita ikuti secara saksama, tema-tema diskusi demokrasi yang muncul selama Orde Baru ini tampaknya tidak berdiri sendiri, tetapi sedikit banyak terkait dengan masalah pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945, ideologi, hak-hak asasi manusia, pemilihan umum, kedudukan pemerintah, lembaga kepresidenan dan dwi-fungsi ABRI.

Tema-tema tersebut amat beragam, dan tidak sedikit yang bila ditelaah lebih mendalam mengandung beberapa permasalahan yang mendasar. Hal ini

---

<sup>1</sup> Jauh sebelumnya, tepatnya pada tahun 1953, seorang tokoh pergerakan nasional yang berjasa dalam ikut membantu menyusun teks Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Sajoeti Melik, telah membuat sebuah karangan yang juga berkisar tentang demokrasi Pancasila, dengan judul "Demokrasi Pancasila dan Perjuangan Ideologi di Dalamnya." Setahun sebelumnya, tahun 1952, Koentjoro Poerbopranoto juga telah mengupas masalah demokrasi Pancasila dengan judul "Dasar-dasar Demokrasi Tata Negara Kita."

dapat terjadi karena adanya perbedaan sudut pandang terhadap demokrasi di Indonesia. Dalam rangka melaksanakan demokrasi menurut UUD 1945 dan Pancasila, perlulah masalah-masalah tersebut diletakkan dan diarahkan pada tempat yang semestinya, sehingga merupakan masukan tepat untuk perkembangan demokrasi.

Ada sementara kalangan memandang demokrasi Indonesia dengan kaca mata demokrasi Barat, suatu tolok ukur yang tidak mengena,<sup>1</sup> karena tidak sesuai dengan acuan yang selama ini menjadi pedoman bangsa. Meskipun harus tetap diakui bahwa ide demokrasi itu datangnya dari Barat. Cara menilai yang demikian dapat dimaklumi, karena sejak pergerakan nasional sampai sekarang banyak pengaruh Barat di Indonesia, termasuk pada para tokoh pendiri negara, maupun tokoh di lapangan pendidikan.<sup>2</sup>

Tidak dapat dipungkiri bahwa letak geografis Indonesia yang strategis dengan segala kekayaannya telah mengundang kekuatan-kekuatan luar, termasuk ideologi-ideologinya, bersaing pengaruh di Indonesia. Apalagi dengan kemajuan teknologi yang demikian majunya ini, memungkinkan arus informasi masuk secara mudah ke negara Indonesia.

Pengalaman masa lalu, seperti masa berlakunya demokrasi parlementer dan demokrasi terpimpin, yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945, menimbulkan reaksi dan pertanyaan, akan dibawa ke manakah demokrasi kita ini? Di samping itu, kiranya ada juga kelompok-kelompok tertentu yang mempunyai pamrih atau tujuan politik tertentu dengan mengatasmakan demokrasi.

---

<sup>1</sup>Masalah "tolok ukur" sebenarnya juga pernah menjadi diskusi hangat di sekitar tahun 1950-an, yakni sehubungan dengan masalah "kepribadian bangsa." Sehubungan dengan soal tolok ukur ini perlu dicamkan pula pidato Presiden Soeharto pada tanggal 16 Agustus 1984 di depan Sidang Umum DPR-RI.

<sup>2</sup>Kita mengenal tokoh-tokoh bangsa Indonesia yang mendapat didikan Barat, seperti Drs. Moh. Hatta, Mr. Supomo, Sutan Sjahrir, Sutan Takdir Alisjahbana dan lain-lain. Namun demikian tidak dapat dikatakan bahwa beliau-beliau itu sudah tentu berpikir secara Barat. Di samping itu, yang dimaksud dengan didikan Barat belum tentu bahwa mereka-mereka itu sekolah di dunia Barat, mungkin sekali hanya membaca literatur-literatur Barat, atau mendapat didikan yang ber-sistem Barat. Dan belum tentu bahwa segala sesuatu yang berasal dari dunia Barat itu bertentangan dengan kepribadian kita. Negara Indonesia yang sedang membangun mau tidak mau tetap memerlukan ilmu pengetahuan dan teknologi, yang notabene asalnya dari dunia Barat. Hal ini pun diakui oleh Presiden Soeharto, yang di dalam amanatnya pada pembukaan Kongres PGRI tanggal 16 Juli 1984 mengatakan bahwa sejarah menunjukkan tidak ada bangsa yang maju tanpa penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Tugas guru dan pendidikan adalah menyiapkan tumbuh dan berkembangnya generasi baru yang mampu menguasai teknologi modern. Namun demikian kita harus waspada terhadap perkembangan teknologi modern itu, yang dewasa ini membawa manusia seolah-olah pada persimpangan jalan yang sangat menentukan. Teknologi yang sangat tinggi itu, di satu pihak dapat mengantarkan manusia pada kehidupan yang lebih baik, yang lebih sejahtera dan lebih menentramkan diri. Di lain pihak, teknologi yang sangat tinggi itu dapat menjadi alam bunuh diri, karena dapat menjadi kekuatan dahsyat yang akan menghancurkan dunia dengan segala isinya dalam waktu sekejap.

Namun demikian, tidaklah benar bila segalanya berjalan tanpa kekurangan-kekurangan yang ada, yang di sana-sini perlu pembenahan. Kritik-kritik konstruktif ataupun pemikiran-pemikiran baru dalam rangka menyukseskan pembangunan demokrasi tetap diperlukan. Demokrasi itu sendiri merupakan proses yang terus-menerus, maka pembangunan demokrasi adalah tanggung jawab bersama, oleh karena itu partisipasi semua pihak merupakan keharusan.

Diskusi mengenai demokrasi di Indonesia tampaknya merupakan salah satu ungkapan dari perkembangan politik yang sifatnya kompleks. Di balik diskusi-diskusi mengenai demokrasi tersebut terdapat persoalan-persoalan politik praktis maupun persoalan-persoalan teoretis. Di satu pihak terdapat kecenderungan-kecenderungan ke arah pengembangan ajaran maupun pelaksanaan demokrasi secara murni, tegas dan deterministik. Di lain pihak ada pendapat bahwa perdebatan tentang demokrasi dapat berkembang terus dan tidak habis-habisnya. Proses seperti ini dapat menjadi awal gerakan politik yang menghendaki perubahan-perubahan berangkai lebih lanjut, baik yang bersifat struktural<sup>1</sup> maupun mendasar sampai kepada perubahan Pancasila dan UUD 1945.<sup>2</sup>

Ada sementara kalangan berpendapat bahwa demokrasi di Indonesia belum berjalan semestinya, kedaulatan ada di tangan rakyat belum berjalan semestinya, karena ada anggota MPR, DPR dan DPRD yang diangkat, bahkan hanya sekitar 39% anggota MPR yang dipilih rakyat.<sup>3</sup> Kemelut yang dihadapi dewasa ini adalah akibat tidak berjalannya mekanisme demokrasi.<sup>4</sup>

Mengenai hal kedaulatan di tangan rakyat tetap harus diingat bahwa acuan yang telah kita sepakati sejak berdirinya negara Republik Indonesia adalah Pancasila dan UUD 1945. Demokrasi Indonesia ada di tangan rakyat bukan di tangan individu. Oleh karenanya perlu dibedakan antara demokrasi kerakyatan dan demokrasi individualistik. Menurut UUD 1945 kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan di jaman Orde Baru ini, pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dilakukan berdasarkan undang-undang yang berlaku secara sah.

Demikian halnya mengenai pengangkatan anggota DPR/MPR adalah sesuai dengan Konsensus Nasional untuk mempertahankan Pancasila dan

<sup>1</sup>Lihat, IPMI, *Pemilihan Umum*, Jakarta, Lembaga Pendidikan dan Konsultasi Pers, Jakarta, 1972, hal. 3-17.

<sup>2</sup>Lihat *Antara*, 24 Maret 1972/B, 6 dan 17 April 1972/B; *Abadi*, 21, 22, 24, 25, 27 dan 30 Maret 1972, 1, 3, 4, 6, 13 dan 14 April 1972; *Berita Buana*, 25 dan 29 Maret 1972; *Merdeka*, 21 Maret 1973; *Sinar Harapan*, 18 Maret 1972, 3 dan 12 April 1972; *Suara Karya*, 18, 22 dan 23 Maret 1972.

<sup>3</sup>Lihat *Kompas*, 5 dan 30 Mei 1977, 29 Oktober 1977, 12 Nopember 1977; *Merdeka*, 17 Maret 1977; *Pelita*, 2 Juni 1979; *Sinar Harapan*, 4 April 1977 dan 29 Oktober 1977.

<sup>4</sup>Lihat *Abadi*, 29 Desember 1973.



UUD 1945 secara murni dan konsekuen,<sup>1</sup> yang kemudian diperbaiki dengan Undang-Undang No. 5/1975 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Jadi pengangkatan tersebut telah melalui proses demokrasi di dalam lembaga yang sah.

Kontroversi di sekitar kebebasan, hak-hak asasi manusia dan sosial kontrol merupakan bagian dari permasalahan demokrasi ini pula. Satu pihak mengatakan bahwa dewasa ini perlu ditegakkan kembali aturan-aturan permainan, prinsip-prinsip kebebasan, hak asasi dan demokrasi.<sup>2</sup> Pihak lain berpendapat bahwa pemikiran-pemikiran mengenai kebebasan, hak-hak asasi dan sosial kontrol di Indonesia terlalu dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran Barat yang terlalu bersifat teoretis intelektual. Pandangan ini muncul karena bersamaan waktunya di Eropa sedang terjadi pula gerakan-gerakan yang menentang struktur dan sistem yang ada, yang selanjutnya berkembang sebagai gerakan pemikiran radikal yang tidak dapat menerima segala macam sistem ataupun struktur.<sup>3</sup> Aliran ini berpendapat bahwa sistem dan struktur pada hakikatnya merupakan penindasan atas kebebasan manusia. Dalam pada itu, di tahun 1967 pimpinan MPRS telah membentuk Panitia Ad Hoc mengenai Hak Asasi Manusia dan Hak Kewajiban Negara, serta Panitia Ad Hoc tentang Penyempurnaan Penjelasan UUD 1945.<sup>4</sup>

Sementara itu, ada juga pendapat yang mengemukakan bahwa demokrasi di Indonesia adalah demokrasi Pancasila, sesuai dengan kepribadian In-

---

<sup>1</sup>Lihat Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta, 1970, hal. 450. Pada akhir tahun 1967 telah tercapai konsensus antara Pemerintah dan Panitia Khusus Tiga RUU, yang merupakan kelanjutan dari proses konsensus nasional sejak lahirnya Orde Baru. Pokok-pokok konsensus itu meliputi:

- a. Jumlah anggota DPR tidak ngombro-ombro.
- b. Adanya balance/perimbangan yang baik antara jumlah perwakilan Pulau Jawa dan luar Jawa.
- c. Faktor jumlah penduduk diperhatikan.
- d. Adanya anggota yang diangkat dan yang dipilih.
- e. Tiap kabupaten dijamin minimal mendapat 1 (satu) wakil.
- f. Persyaratan mengenai domisili dihapuskan.
- g. Yang diangkat adalah perwakilan ABRI dan non-ABRI, yang non-ABRI harus non-massal.
- h. Jumlah anggota yang diangkat untuk MPR adalah  $\frac{1}{3}$  dari seluruh anggota.
- i. Jumlah anggota MPR ditetapkan 460 anggota, terdiri dari 360 dipilih melalui Pemilihan Umum dan 100 anggota diangkat.
- j. Sistem pemilihan ialah: proportional representation yang sederhana.
- k. Stelsel pemilihan ialah: lijst-stelsel; dan
- l. Daerah pemilihan ialah: Daerah Tingkat I.

<sup>2</sup>Lihat: IPMI, *op. cit.*, hal. 125.

<sup>3</sup>Schubungan dengan hal itu terdapat pernyataan-pernyataan mengenai Neo-Marxisme dan New Left. Lihat, *Antara*, 24 Juli 1972; *Indonesia Raya*, 15 Agustus 1972.

<sup>4</sup>Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, Jilid V-A, Jakarta, Sekretariat MPRS, 1972, hal. 30-33 dan Jilid XI.

donesia, yang pelaksanaannya diatur oleh UUD 1945. Paham kebebasan di dalam Demokrasi Pancasila itu adalah kebebasan yang bertanggung jawab. Hak-hak asasi manusia telah mendapat tempat di dalam Pancasila, UUD 1945 dan beberapa undang-undang lainnya,<sup>1</sup> meskipun perumusannya lain dengan perumusan hak-hak asasi manusia seperti yang tercantum dalam konstitusi beberapa negara Barat ataupun Piagam Hak-hak Asasi Manusia dari PBB. Kebebasan mimbar, kebebasan pers, kebebasan memeluk agama dan lain-lainnya, semuanya memerlukan tanggung jawab. Segala sesuatu ada batasnya, tidak ada yang mutlak, demikian halnya dengan kebebasan dan demokrasi. Kebebasan ataupun demokrasi yang tanpa batas akan menimbulkan anarki.<sup>2</sup> Tidak ada demokrasi umum, dan tidak pernah ada pelaksanaan "democracy for sake of democracy." Demokrasi Pancasila tidak mengikuti paham mayoritas dan minoritas. Demokrasi Pancasila menolak diktator mayoritas maupun diktator minoritas.<sup>3</sup>

Masalah pemilihan umum, termasuk di dalamnya proses terjadinya Undang-Undang Pemilihan Umum serta pelaksanaan pemilihan umum, baik pada tahun 1971, 1977 maupun 1982, merupakan bagian dari kontroversi tentang demokrasi itu juga. Di samping masalah seperti kebebasan, hak asasi dan keikutsertaan rakyat dalam pemilihan umum, dipermasalahkan pula hal-hal yang menyangkut ABRI, Korpri, floating mass dan anggota-anggota yang diangkat.<sup>4</sup> Dari satu pihak ada yang berpendapat bahwa pemilihan umum sebagai perangkat demokrasi, merupakan wahana untuk perubahan politik dan kenegaraan. Di lain pihak ada pendapat bahwa UUD 1945 tidak memuat pasal tentang pemilihan umum. Pemilihan umum adalah sarana dan dipergunakan untuk mewujudkan cita-cita nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itu, pemilihan umum tidak boleh dimaksudkan sebagai sarana perubahan, terutama sarana untuk mengganti Pancasila dan UUD 1945.<sup>5</sup>

Sedangkan mengenai kedudukan pemerintah, ada yang mengemukakan bahwa kedudukan pemerintah telah menjadi terlalu kuat. Akibatnya kedudukan MPR berkurang karena Presiden sebagai mandataris MPR tidak

<sup>1</sup>Lihat, Purbopranoto, Kuntjoro, *Hak-hak Asasi Manusia dan Pancasila*, Jakarta, Pradnja Paramita, 1969; Tasrif S., *Hak-hak Asasi Warga Negara Ditinjau dari Sudut UUD 1945 dan Perundang-undangan*, Jakarta, 1979; Budiardjo, Miriam, *op. cit.*, hal. 108-116.

<sup>2</sup>Lihat, Moertopo, Ali, *Strategi Pembangunan Nasional*, Jakarta, CSIS, 1981, hal. 235.

<sup>3</sup>Lihat, Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto di depan Sidang DPR tanggal 16 Agustus 1976.

<sup>4</sup>Lihat, IPMI, *op. cit.*; *Kompas*, 30 Mei 1977; *Merdeka*, 19 September 1977; *Pelita*, 4 Juli 1977. Sehubungan dengan Pemilihan Umum 1977 muncul (pada saat itu) kelompok yang menamakan dirinya Golongan Putih (Golput), yang menolak mengikuti pemilihan umum itu.

<sup>5</sup>Lihat, Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 1980.

lagi bertanggung jawab kepada MPR yang memilihnya.<sup>1</sup> Sementara itu ada yang mengemukakan tentang konsep Welfare State (Negara Kesejahteraan) atau Social Service State. Negara/pemerintah sekarang ini bukan hanya sebagai penjaga malam tetapi harus aktif bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat.<sup>2</sup> Kuatnya kekuasaan eksekutif, khususnya Presiden, tidak harus selalu diartikan sebagai kekuasaan yang totaliter atau menuju ke diktator.<sup>3</sup> Perlu diperhatikan dari sudut mana kita memandangnya. Sikap, tingkah-laku dan tindakan untuk kepentingan rakyatlah kiranya yang menentukan. Pemerintah yang kuat adakalanya diperlukan dalam rangka mencapai ataupun memelihara stabilitas nasional yang sangat diperlukan bagi kelangsungan dan kelancaran pembangunan nasional bagi kepentingan ataupun kesejahteraan rakyat. Berdasarkan UUD 1945, kekuasaan pemerintah negara (kekuasaan eksekutif), memang kuat dan mempunyai peranan sentral. Oleh karenanya masalah ini tidak bertentangan dengan konstitusi. Pasal 4, 5, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, pasal 21 ayat (2), 30, 31, 32, 33 dan 34 memberikan kedudukan kuat kepada kekuasaan eksekutif, khususnya Presiden. Tentang kekuasaan Presiden ini sekalipun luas tetapi jelas.

Ia dipilih dan diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) (Pasal 6 ayat 2), yang separuh anggotanya adalah anggota DPR. Presiden melaksanakan apa yang ditetapkan MPR sebagai GBHN (pasal 3). Setelah masa jabatannya berakhir ia dapat dipilih kembali, dan dia juga tidak dapat dijatuhkan DPR. Sebaliknya ia juga tidak dapat membubarkan DPR. Dengan demikian tampak ada keseimbangan. Presiden harus mendapat persetujuan DPR dalam membuat undang-undang dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara. Ini berarti Presiden harus bekerjasama dengan DPR. Dan walaupun Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, namun DPR dapat dan wajib mengawasi pemerintah dan bila perlu dapat mengundang MPR untuk mengadakan sidang khusus dan minta pertanggungjawaban Presiden. Dengan demikian secara tidak langsung sekalipun "tampaknya" kekuasaan Presiden itu besar, namun ia tidak lepas dari keharusan kerjasama dengan lembaga-lembaga negara. Eksekutif yang kuat memang diperlukan. Dalam sejarah, Indonesia pernah mengalami jaman di mana kekuasaan eksekutif lemah, yaitu waktu Indonesia melaksanakan demokrasi liberal (UUUDS tahun 1950). Akibatnya setiap tahun Kabinet jatuh bangun, situasi politik tidak menentu sehingga pembangunan tersendat-sendat. Kekuasaan eksekutif yang lemah seperti itu dapat menjadi bulan-bulanan permainan

<sup>1</sup>Lihat, *Antara*, 30 Desember 1977/B; *Berita Yudha*, 30 Desember 1977; *Merdeka*, 19 Januari 1978; *Pelita*, 17 dan 19 Januari 1978; *Sinar Harapan*, 19 Januari 1978.

<sup>2</sup>Lihat Budiardjo, Miriam, *op. cit.*, hal. 58.

<sup>3</sup>Lihat, IPMI, *op. cit.*, hal. 138. Pada kampanye Pemilihan Umum 1971, parpol-parpol mengklaim adanya totaliter ataupun diktator. Menurut Ali Moertopo, justru sikap parpol yang demikian ini merupakan salah satu sebab kekalahan parpol dalam Pemilihan Umum 1971.

politik, dan karenanya tidak akan mampu mengatur dan menjalankan roda pemerintahan di seluruh wilayah Indonesia yang sedemikian luasnya dengan berbagai macam persoalan. Harus tetap diingat bahwa kuatnya kedudukan Presiden bukan berarti ia seorang diktator, ada batas kewenangannya. Presiden tetap terikat oleh hukum dan konstitusi, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada MPR dan sungguh-sungguh memperhatikan suara DPR. Bahkan apabila DPR yakin bahwa pemerintah telah menyimpang dari Pancasila, UUD 1945 dan GBHN, maka DPR dapat mengusulkan adanya sidang istimewa MPR.<sup>1</sup>

Berkaitan dengan kedudukan pemerintah itu, timbul pula permasalahan sekitar lembaga kepresidenan, yang sebenarnya telah muncul di permukaan sejak tahun 1967. Lepas dari masalah politik praktisnya, hal ini tampaknya bersumber pada perbedaan tafsir mengenai berapa kali seorang dapat dipilih untuk menduduki jabatan Presiden. Di dalam UUD 1945 pasal 7 hanya disebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Presiden tidak harus bertanggung jawab kepada anggota-anggota MPR yang memilihnya, karena pertanggungjawaban Presiden itu disampaikan kepada MPR sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat di Indonesia.<sup>2</sup> Namun yang jelas, MPR tidak dibenarkan untuk mengangkat seseorang menjadi Presiden seumur hidup, sebab menurut UUD 1945 batas periode waktunya adalah lima tahun.

Sementara itu seiring dengan dipermasalahkan perannya ABRI dalam bidang politik, terkait pula persoalan demokrasi. Masalah ini harus diletakkan dalam konteks bahwa ABRI, khususnya Angkatan Darat, memegang peranan yang amat penting di dalam perkembangan Orde Baru, sehingga peranan ABRI dalam bidang politik adalah konsekuensi logis dan riil dari sejarah perkembangan politik Indonesia. Pada awal Orde Baru, ketika kegiatan utama dicurahkan untuk menumpas G-30-S/PKI, masalah ABRI belum tampil ke permukaan, karena PKI masih melancarkan gerakan-gerakan fisik sampai sekitar tahun 1970-an. Ketika masalah itu telah mulai diatasi, maka mulailah masalah ABRI menjadi persoalan.

Tentang persoalan peranan ABRI di bidang politik, ada dikemukakan bahwa sebaiknya ABRI tidak ikut serta di dalam politik. Pandangan ini muncul bersamaan dengan perdebatan mengenai peranan ABRI seperti tampak di

---

<sup>1</sup>Lihat, Penjelasan UUD 1945 tentang Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat; Ketetapan MPR-RI No. VI/MPR/1973 tentang Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara; Ketetapan MPR-RI No. III/MPR/1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

<sup>2</sup>Lihat, Penjelasan UUD 1945 Bab II tentang MPR.



dalam Seminar Hukum Nasional II tahun 1968 di mana dibahas hubungan sipil-militer. Keikutsertaan ABRI di dalam politik oleh sementara golongan dianggap tidak sesuai dengan fungsi hakiki militer. Di samping itu ada dikhawatirkan bahaya terjadinya akumulasi dan monopoli kekuasaan politik, ekonomi dan militer.<sup>1</sup>

Terkait dengan hal itu dipersoalkan pula adanya pengangkatan anggota-anggota ABRI yang menjadi anggota MPR dan DPR. Pandangan ini ditanggapi dengan pemikiran bahwa konsep dasar mengenai peranan militer di Indonesia memang berlainan dengan konsep lain, khususnya yang terdapat di negara-negara Barat. Bahkan perkembangan umum di dunia yang menjadi semakin kompleks dan interdependen membawa kecenderungan ikut sertanya militer di dalam percaturan politik. ABRI dilahirkan dan dibesarkan bersamaan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara Republik Indonesia. Maka berdasarkan kepada latar belakang sejarah maupun kebudayaan, konsep militer di Indonesia memuat adanya dwifungsi: fungsi pertahanan keamanan dan fungsi sosial, termasuk di dalamnya fungsi politik.<sup>2</sup> Di dalam sistem politik berdasarkan UUD 1945, ABRI termasuk ke dalam apa yang disebut sebagai golongan fungsional.

---

<sup>1</sup>Pada Pidato Kenegaraan di depan Sidang DPR-GR tanggal 16 Agustus 1968, Presiden RI Jenderal Soeharto mengatakan antara lain: "ABRI dengan jelas tidak akan menjadi diktator. ABRI jelas tidak akan memonopoli kekuasaan. Bagi kita soalnya bukan siapa yang berkuasa, bukan sipil menguasai ABRI atau ABRI menguasai sipil, bahkan ABRI tidak mempersoalkan hubungan ABRI-sipil. Bagi kita soal yang terpenting adalah tumbuhnya kekuasaan yang demokratis berdasarkan Pancasila; yang melaksanakan kehendak rakyat, yang didukung oleh rakyat dan dikontrol oleh rakyat. ABRI adalah sebagian dari rakyat." Mengenai peranan ABRI di bidang politik dapat pula kita jumpai dalam: Simatupang, T.B., "Re-examining the role of the Indonesia Army," *Prisma*, No. 20, March, 1961, pp. 13-25; Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia*, London, Cornell University Press, 1978; Sundhaussen, Ulf, *The Road to Power Indonesia Military Politics 1945-1967*, Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1982; Nasution, A.H., *ABRI Penegak Demokrasi UUD 1945*, Jakarta, Seruling Masa, 1966; Anwar, Dewi Fortuna, "Militer dan Politik di Indonesia: Sebuah Tinjauan," *Masyarakat Indonesia*, Tahun X, No. 1, 1983, hal. 157-168; Alfian, *Beberapa Masalah Pembaharuan Politik di Indonesia*, Jakarta, LIPI, 1971; Muhaimin, Yahya, *Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1982; Moertopo, Ali, *Strategi Pembangunan Nasional*, Jakarta, CSIS, 1981, hal. 240-256.

<sup>2</sup>Lihat Moertopo, Ali, *op. cit.*, hal. 245-249. Presiden Soeharto telah pula memberi ulasan mengenai dwifungsi ABRI di dalam berbagai kesempatan. Sementara itu MPR telah pula mengukuhkan dwifungsi ABRI. Mengenai dwifungsi ABRI lihat pula *Abadi*, 3-12-1973, 21-12-1973, 11-1-1974, 16-1-1974; *Indonesia Raya*, 18-9-1973, 8-12-1973, 10-1-1974; *Kompas*, 17-12-1973; *Harian Kami*, 15-9-1973; *Tempo*, 8-12-1973, 19-1-1984; Sedangkan mengenai pembangunan ekonomi dapat dilihat antara lain: *Indonesia Raya*, 28-7-1972, 12-11-1972, 23-11-1972; *Kompas*, 11-8-1973; *Harian Kami*, 19-11-1972; *Berita Buana*, 15-8-1973, 22-12-1973; *Nusantara*, 8-6-1970, 22-11-1972; *Sinar Harapan*, 10-8-1973, 10-12-1973; *Pedoman*, 16-2-1973, 18-12-1973; *Prisma*, Pebruari 1973, Juni 1973; *Tempo*, 19-1-1974.

Persoalan lain yang mempengaruhi perkembangan pemikiran mengenai ABRI adalah masalah integrasi ABRI. Sebagai dinamisator dan stabilisator, diperlukan ABRI yang merupakan suatu organisasi yang utuh bersatu, tidak terkotak-kotak apalagi terpecah-pecah. Integrasi ABRI ini melahirkan konsep Hankam, di mana segenap unsur-unsur ABRI terkoordinasi di dalamnya, disertai dengan apa yang dikenal sebagai doktrin Hankamnas, yang merupakan bagian dari kehidupan bangsa dan negara Indonesia.

Di dalam dwifungsi ABRI terkandung adanya fungsi politik. Timbullah permasalahan mengenai bagaimana dan di mana fungsi politik tersebut dapat dilaksanakan. Mengenai hal ini terdapat berbagai pandangan. Pandangan pertama menyatakan bahwa ABRI dapat melaksanakan fungsi politik itu dengan memasuki organisasi politik yang ada secara bebas. Pandangan yang kedua mengemukakan bahwa ABRI di atas segala golongan, dan karena itu tidak ikut memihak kekuatan-kekuatan politik yang ada. Pandangan ketiga menyatakan bahwa ABRI sebagai kekuatan fungsional adalah bagian dari Golongan Karya. Menurut pandangan yang terakhir ini apabila kepada setiap anggota ABRI diperkenankan secara bebas memilih kekuatan dan aliran politik sendiri-sendiri, hal ini dapat menyebabkan terpecah-pecahnya ABRI dan hilanglah identitas ABRI yang amat mementingkan organisasi serta disiplin. Pandangan bahwa sifat ABRI adalah di atas segala golongan, tidak boleh menghilangkan kepribadian ABRI, sebagai bagian bangsa dengan satu ideologi nasional Pancasila.

Dengan demikian kriteria keterlibatan ABRI dalam fungsi politik adalah Pancasila dan UUD 1945, apalagi karena kesetiaan kepada Pancasila tersebut merupakan bagian dari Saptamarga. ABRI akan selalu memihak kepada kekuatan politik yang sama-sama mendasarkan diri pada pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.<sup>1</sup> Karena UUD 1945 menyebutkan adanya golongan fungsional di samping partai-partai politik, maka ABRI di dalam melaksanakan fungsi politiknya itu dipandang sebagai bagian dari apa yang disebut golongan fungsional itu. Hal ini merupakan salah satu sebab mengapa soal golongan fungsional seperti golongan profesi ataupun organisasi kemasyarakatan menjadi suatu permasalahan di dalam kancah politik.

Mengenai duduknya ABRI dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan melalui pengangkatan itu adalah berdasarkan konsensus nasional Orde Baru, yang dicapai antara pengemban Surat Perintah 11 Maret 1966 dan pemimpin-pemimpin masyarakat, termasuk sembilan partai politik dan satu Sekber Golkar, dengan tujuan untuk mempertahankan

---

<sup>1</sup>Lihat pernyataan Panglima ABRI Jenderal L.B. Moerdani pada waktu bertemu dengan jajan Garnizun Ibukota, *Suara Karya*, 23 April 1983.

Pancasila dan UUD 1945. Inti konsensus nasional itu tertuang dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat dan Penjelasannya.<sup>1</sup>

Erat berhubungan dengan peranan ABRI adalah masalah keamanan. Kelangsungan pembangunan nasional memerlukan adanya tingkat keamanan yang memadai, guna menciptakan keadaan stabil dan oleh dukungan situasi yang stabil pembangunan bisa berlangsung terus. Sehubungan dengan hal ini: "security" dan "prosperity" menjadi tema pemikiran yang amat penting.<sup>2</sup> Terkait dengan itu dikembangkan pemikiran mengenai kewaspadaan nasional. Sementara itu kontroversi sekitar demokrasi dan hak-hak asasi manusia, sering mengajukan permasalahan mengenai "security approach," yang dikhawatirkan akan menghilangkan dinamika dan partisipasi masyarakat, dan karena itu menghilangkan demokrasi. Terhadap persoalan ini perlu adanya pemahaman mendasar tentang makna "stabilitas yang dinamis." Security hendaknya dipandang sebagai bagian dari usaha mewujudkan stabilitas yang dinamis. Sedangkan pilihan antara stabil dan dinamis terkait dengan konsep pembangunan yang bersifat integral dan kontinu. Dalam pada itu memang perlu keamanan yang mantap dan memadai, karena masalah keamanan pada hakikatnya adalah masalah konkrit yang harus siap setiap waktu. Keamanan harus mampu menanggulangi berbagai macam hambatan, gangguan, ataupun ancaman, yang dapat bersifat teknis ataupun bersifat ideologis, yang terutama dan pertama-tama adalah keamanan di dalam negeri. Sementara faktor-faktor dari luar sering ikut menyelinap di dalamnya.

Dengan melihat pelbagai pemikiran di atas, maka dapat dikatakan bahwa kesadaran orang dalam bernegara (demokrasi) secara bertahap telah berkembang di kalangan masyarakat di Indonesia. Problem fundamental yang selalu

---

<sup>1</sup>Pasal 11 Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 menyatakan bahwa: "Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia tidak menggunakan hak pilih." Sedangkan Pasal 14 Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 itu menyatakan bahwa: "Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia tidak menggunakan hak dipilih." Selanjutnya Penjelasan Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 itu menyatakan bahwa: "Mengingat dwifungsi ABRI sebagai alat negara dan kekuatan sosial yang harus kompak bersatu dan merupakan kesatuan untuk dapat menjadi pengawal dan pengaman Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang kuat dan sentosa, maka bagi ABRI diadakan ketentuan tersendiri. Fungsi dan tujuan ABRI seperti tersebut di atas tidak akan tercapai jika anggota ABRI ikut serta dalam pemilihan umum, yang berarti bahwa anggota ABRI berkelompok-kelompok, berlain-lainan pilihan dan pendukungnya terhadap golongan-golongan dalam masyarakat. Karena itu maka anggota-anggota ABRI tidak menggunakan hak memilih dan hak dipilih, tetapi mempunyai wakil-wakilnya dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat dengan melalui pengangkatan. Duduknya ABRI dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan melalui pengangkatan dimungkinkan oleh demokrasi Pancasila yang menghendaki ikut sertanya segala kekuatan dalam masyarakat representatif dalam lembaga-lembaga tersebut.

<sup>2</sup>Tema ini dikembangkan oleh Lemhannas (Lembaga Pertahanan dan Keamanan Nasional).

mewarnai pertumbuhan dan perkembangan demokrasi hingga saat ini adalah masalah *ideologi*.<sup>1</sup> Macam-macam ideologi yang muncul telah menempatkan masyarakat Indonesia dalam kotak-kotak yang terpisah satu dari yang lain. Pengkotak-kotakan tersebut menggiring orang menuju ke perbedaan-perbedaan pendapat, orientasi dan kepentingan yang cenderung makin lama makin meruncing. Dalam keadaan yang demikian tidak mungkin muncul suasana kebersamaan yang menjamin kesamaan langkah dan pandangan, orientasi hidup bermasyarakat dan bernegara serta pelaksanaan program-program konkrit yang mengarah pada kesejahteraan. Di sinilah letak kepentingan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua organisasi kemasyarakatan, Parpol maupun Golkar. Dengan Pancasila sebagai satu-satunya asas tersebut berarti terciptanya kesamaan iklim bagi semuanya, sehingga satu sama lain dimungkinkan saling komunikasi positif - saling bahu-membahu, menuju tatanan masyarakat yang adil makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Di samping itu kepentingan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua organisasi kemasyarakatan terletak pada kenyataan bahwa demokrasi di Indonesia bukan saja memuat bidang politik, tetapi juga meliputi sosial ekonomi-kultural dan spiritual. Dengan perkataan lain, pembangunan demokrasi di Indonesia berarti juga pembangunan dimensi manusia seutuhnya, bagi seluruh nusa dan bangsa. Dalam rangka itu maka bentuk pengamalan dan penghayatan Pancasila bukan saja pada Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua organisasi kemasyarakatan, tetapi juga seluruh pembangunan nasional, yang dalam GBHN 1983 dinyatakan sebagai pengamalan Pancasila.

## PENUTUP

Demokrasi pada dasarnya selalu melekat pada sifat dasar manusia dalam hidup bermasyarakat - bernegara, oleh sebab itu masalah demokrasi tidak bisa dilepaskan dari proses bermasyarakat - bernegara dalam suatu negara. Jadi demokrasi selalu mempunyai konteks dan sejarah. Dengan perkataan lain, demokrasi selalu akan seiring dan sejalan dengan kondisi budaya suatu bangsa karena demokrasi merupakan salah satu unsur dalam budaya bangsa. Maka perkembangan dan pertumbuhannya akan berlangsung dan saling berkaitan dengan perkembangan dan pertumbuhan kebudayaan. Proses tersebut akan berjalan dalam dimensi ruang dan waktu dalam suatu interaksi yang berkesinambungan. Melalui proses tersebut subyek budaya diperkaya,

---

<sup>1</sup>Di masa yang akan datang dapat terjadi permasalahan tidak terlalu berat berupa ideologi, akan tetapi lebih berkaitan dengan masalah-masalah sosial ekonomi serta problem mobilitas dan efisiensi sosial.



diperkuat dengan perkembangan-perkembangan sehingga akhirnya menuju pada bentuk-bentuk budaya yang lebih baik -- lebih serasi -- selaras bagi bangsa yang bersangkutan. Dengan perkataan lain, proses tersebut menuju bentuk budaya yang lebih otentik. Proses budaya yang demikian disebut akulturasi. Jadi demokrasi sebagai bagian dari budaya bangsa, juga merupakan proses akulturasi. Proses pertumbuhan demokrasi Indonesia telah terjadi dengan melalui perkembangan-perkembangan yang juga mengarah pada demokrasi yang khas Indonesia, sesuai dengan kepribadian bangsa, yakni demokrasi Pancasila.

Dari awal mulanya, demokrasi Indonesia seperti tercantum dalam Pancasila dan UUD 1945, merupakan pertemuan dan pergumulan dari macam-macam aliran kebudayaan, baik yang datang dari luar maupun yang berasal dari alam Indonesia sendiri. Dari berbagai macam kebudayaan tersebut kalau ditelaah mendalam akan tampak tiga macam orientasi, yakni orientasi keagamaan, orientasi Barat Modern Sekular dan orientasi kebangsaan. Pertemuan dan pergulatan antara pengaruh-pengaruh yang datang dari luar di satu pihak, dengan pengaruh budaya dari kebudayaan sendiri di lain pihak merupakan hal yang selalu memacu dan mewarnai perkembangan demokrasi berdasarkan kebangsaan. Hal tersebut tampak dalam masa pemerintahan Republik Indonesia, setelah kemerdekaan sampai jaman Orde Baru. Dalam kurun waktu tersebut, pergulatan antara masing-masing pengaruh kebudayaan direkam dalam peristiwa sejarah bangsa Indonesia: baik pada saat-saat setelah kemerdekaan, pada masa demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, maupun pada masa Orde Baru (demokrasi Pancasila).

Pada jaman Orde Baru, proses pertemuan dan pergumulan antara masing-masing pengaruh kebudayaan tersebut dalam berbagai manifestasinya masih terus berlangsung. Sekalipun aspirasi Orde Baru cenderung mengarah pada pilihan paham kebudayaan sendiri, yaitu paham kebangsaan - yang khas pada kepribadian sendiri yakni demokrasi Pancasila, namun jalan menuju pada sasaran tersebut harus melalui suatu proses interaksi dan seleksi, untuk mencari nilai-nilai budaya yang baik dan selaras dari mana pun asalnya, serta membuang nilai-nilai yang tidak cocok. Proses menuju bentuk demokrasi yang otentik tersebut sungguh membutuhkan waktu yang lama serta usaha yang tidak mudah. Upaya menuju demokrasi yang demikian mencerminkan acuan yang terkandung dalam Pasal 32 UUD 1945 yang dijelaskan secara tegas sebagai berikut:

"Kebudayaan bangsa ialah kebudayaan yang timbul sebagai buah usaha budinya rakyat Indonesia seluruhnya. Kebudayaan lama dan asli terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia, terhitung sebagai kebudayaan bangsa. Usaha kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya dan persatuan, dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia."

Maka di dalam pembangunan demokrasi itu kita harus juga berusaha memajukan kebudayaan agar mengarah pada *kemajuan adab, budaya dan persatuan*. Kita tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia. Mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia adalah esensi dari segala perjuangan politik dan pembangunan demokrasi kita. Demokrasi adalah hal kebudayaan. Dengan demikian demokrasi itu perlu dilaksanakan secara berkebudayaan pula. Inilah hikmah dan cita-cita demokrasi Pancasila.