

# GAGASAN DEMOKRASI DAN PERKEMBANGANNYA DI INDONESIA<sup>1</sup>

Oleh: Adiyana Slamet

Berbicara tentang demokrasi di Indonesia, kita memerlukan persyaratan khusus. Persyaratan khusus tersebut adalah dilepaskannya semacam “bias” dan etnosentrisme. Kita harus menghindari diri dari etnosentrisme, karena hal itu membuat kita tidak mampu menatap diri kita dengan objektif. Etnosentrisme membuat kita melihat segala hal apa yang kita miliki sekarang ini adalah yang terbaik, sedangkan yang ada di tempat lain adalah sebaliknya. Pernyataan-pernyataan yang sering kita dengar seperti: “itu ‘kan demokrasi liberal”, “itu ‘kan demokrasi barat, kita punya budaya demokrasi sendiri”, merupakan salah satu bentuk etnosentrisme. Diskusi ilmiah tentang demokrasi harus menghindari diri dari sikap seperti itu<sup>2</sup>.

Dalam perkembangannya tumbuhnya demokrasi di Indonesia tidak terlepas dari gagasan-gagasan pendiri Republik Indonesia yang menghendaki demokrasi sebagai pilihan untuk penyelenggaraan pemerintahan. Baik **Soekarno**, **Moh. Hatta**, **Agus Salim** maupun **Muhamad Yamin** gagasan-gagasannya tersebar dalam beberapa tulisan yang telah di buatnya.

Soekarno dalam tulisannya di majalah **Pikiran Rakyat** telah meletakkan dasar-dasar pemikiran mengenai negara nasional yang bersifat demokratis bagi Indonesia merdeka dikemudian hari. Dalam tulisannya itu, Soekarno mengemukakan bahwa demokrasi yang dicita-citakannya adalah suatu sistem demokrasi yang tidak saja bersifat politik seperti di barat, melainkan juga mencakup ekonomi. Untuk maksud tersebut Soekarno menggunakan istilah sosio-demokrasi, yaitu demokrasi politik dan demokrasi ekonomi<sup>3</sup>.

Dalam pidato pada tanggal 1 uni 1945 **Ir. Soekarno** Mengatakan<sup>4</sup>:

“Saudara-saudara, saya usulkan. Kalau kita mencari demokrasi hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politiek-economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sial! Rakyat Indonesia lama bicara tentang ini...

saudara-saudara, badan permusyawaratan yang kita akan buat hendaknya bukan bukan badan permusyawaratan politik *democratie* saja, tetapai badan yang bersama dengan masyarakat dapat mewujudkan dua prinsip: *Politieke rechtvaardigheid dan sociale rechtvaardigheid*...

...saya ulangi lagi, segala hal akan kita selesaikan, segala hal! Juga di dalam urusan kepala negara, saya terus terang, saya tidak akan memilih *monarchie*. Apa

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada Kuliah Pengantar Ilmu Politik pertemuan ke-10

<sup>2</sup> Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945*, Disertasi UNPAD Bandung, (2000:85).

<sup>3</sup> Affan Gafar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi* (1999: 2 & 3).

<sup>4</sup> Soekarno, *Lahirnya Pantja-Sila*, Yayasan Kepada Bangsa, Bandung, (2002 : 22-23).

sebab? Oleh karena *monarchie* “*Vooronderstelt Ertelijheid*”, turun temurun....maka saya minta supaya tiap-tiap kepala negara pun dipilih”....

Kepincangan demokrasi parlementer Barat menurut **Ir. Soekarno**:

“Di lapangan politik rakyat adalah raja, tetapi dilapangan ekonomi tetaplah ia budak. Parlemen boleh mengambil putusan apa saja, parlemen boleh memutuskan sapi menjadi kuda, tetapi parlemen tidak boleh mengaru biru milik pribadi. Milik pribadi itu harus tetap dijungjung tinggi sebagai satu pusaka yang keramat<sup>5</sup>.”

Dalam tulisannya pada Daulat Rakyat yang berjudul “demokrasi Asli Indonesia dan Kedaulatan Rakyat”, **Drs. Moh. Hatta**, mengemukakan bahwa di dalam cita-cita rapat dan cita-cita rakyat protes dapat dibangun demokrasi politik, sedangkan di dalam cita-cita tolong menolong bisa menjadi dasar demokrasi ekonomi. Mengenai hal ini, **Hatta** antara lain mengatakan:

“Di atas sendi yang pertama dan kedua, dapat didirikan tiang-tiang politik daripada demokrasi yang sebenarnya: satu pemerintahan negeri yang dilakukan oleh rakyat dengan perantaraan wakil-wakilnya atau badan-badan perwakilan, sedsangkan yang menjalankan kekuasaan pemerintahan takluk kepada kemauan rakyat. Untuk menyuisun kemauan itu rakyat mempunyai hak yang tidak boleh dihilangkan atau dibatalkan; hak merdeka bersuara, berserikat dan berkumpul<sup>6</sup>.”

lebih lanjut dikatakan **Hatta**:

“Di atas sendi yang ketiga dapat didirikan tonggak demokrasi ekonomi. Tidak lagi orang seorang atau satu golongan kecil yang mesti menguasai penghidupan orangbanyak seperti sekarang, melainkan keperluan dan kemauan rakyat yang banyak harus menjadi pedoman perusahaan dan penghasilan. Sebab itu tangkai penghasilan besar yang mengenai penghidupan rakyat harus berdasar kepada milik bersama dan terletak di bawah penjagaan rakyat dengan perantaraan badan-badan perwakilannya”<sup>7</sup>.

Apabila dicermati dengan seksama, **Hatta** sesungguhnya tidak menolak sistem demoklrasi Parlementer seperti **Soekarno**. Sebaliknya **Hatta** menghendaki suatu demokrasi dimana rakyat yang benar-benar memiliki kedaulatan dan itu hanya bisa berkembang di dalam sistem parlementer. Selain itu, yang ditolak oleh Hatta pada demokrasi barat adalah asas individualisme yang berlebihan, sehingga tidak ada lagi perlindungan bagi pemilikan bersama<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Jilid Pertama, Panitia Penerbit dibawah Bendera Revolusi, Jakarta, (1963 : 386).

<sup>6</sup> Mohammad Hatta, *Demokrasi Asli Indonesia dan Kedaulatan Rakyat*, Dalam Daulat Rakyat, No.12, 10 Januari 1932.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> I Gde Pantja astawa, *Op cit* hlm 90.

Berbagai visi yang disampaikan oleh dua tokoh pendiri Republik Indonesia, menegaskan bahwa paham demokrasi hendak diletakkan dalam pondasi Negara ini. Persamaan itu nampak dari pemahaman mereka tentang demokrasi sebagai sistem politik, juga sistem ekonomi.

Pada saat penyusunan UUD 1945, upaya untuk membangun paham demokrasi dari prinsip-prinsip ajaran agama (Islam) seperti prinsip musyawarah, nampak dari pendapat atau pandangan **H. Agus Salim** dan **Muh. Yamin**.

Dalam Sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, **H. Agus Salim** menggambarkan permusyawaratan dalam kerakyatan dengan menyatakan “mencapi kebulatan pendapat”.

Lebih lanjut **H. Agus Salim** menyatakan:

“Kebetulan cara permufakatan yang kita cari berlainan sekali daripada yang terpakai dalam demokrasi barat itu. Maka jikalau ternyata dalam, permusyawaratan, bahwa disitu ada satu dari sebagian besar yang dengan kekerasan keyakinan kehendak menyampaikan suatu maksud dengan kerelaan penuh untuk menyumbangkan tenaga dan usahanya untuk mencapai maksud itu, jikalau tidak nyata-nyata maksud itu dapat diterangkan akan membawa bahaya atau bencana besar maka bagian yang lain dalam permusyawaratan itu tidak menyakal, melainkan membulatkan kata sepakat supaya baik dicoba untuk dengan ikhlas menjalankan keputusan bersama itu, sehingga bolehlah terbukti betul atau salahnya”<sup>9</sup>.

Dalam pada itu, **Muh. Yamin** berpandangan bahwa permusyawaratan untuk mencapai mufakat, merupakan perpaduan antara dua konsepsi, yaitu paham permusyawaratan yang bersumber dari ajaran Islam, sedangkan mufakat bersumber dari tatanan Indonesia asli<sup>10</sup>.

Mengenai permusyawaratan, **Muh. Yamin** bertolak dari Al Qur'an Surat Asyasyura ayat 38 yang menyatakan bahwa “segala urusan dimusyawarahkan di antara mereka”. Mengenai paham mufakat, **Yamin** menyatakan bahwa sebelum Islam berkembang di tanah Indonesia, sudah sejak dahulu susunan desa, susunan masyarakat bersandar pada keputusan bersama yang dinamai kebulatan bersama. Dasar kebulatan atau dasar mufakat itu menghilangkan dasar perseorangan dan menimbulkan hidup bersama dalam masyarakat yang teratur dalam tata Negara desa yang dipelihara secara turun temurun dan tidak sirna oleh pengaruh agama Budha ataupun agama Hindu. Sampai kemudian agama Islam masuk ke Indonesia dan berkembang, dasar mufakat hidup dengan suburnya, karena dengan segera bersatu dengan firman musyawarah<sup>11</sup>.

Persamaan pemikiran beberapa tokoh pendiri bangsa dalam memaknai demokrasi terakomodasikan dalam UUD. Hal itu nampak dari rumusan yang terkandung dalam UUD 1945, baik yang terdapat dalam Pembukaan (yang didalamnya memuat rumusan dasar Negara Pancasila) maupun dalam batang Tubuh.

---

<sup>10</sup> I Gde Pantja Astawa, *Op.cit.* hlm 125.

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm 92.

Namun sebagai sebuah cita-cita, demokrasi di Indonesia tidak berhenti sampai Indonesia merdeka. Sebagai “*das sollen*”, usaha-usaha menemukan stelsel dan mekanisme demokrasi yang cocok bagi masyarakat Indonesia merdeka. Tetapi pada tataran “*das sein*”, demokrasi itu bukan sesuatu yang mudah diwujudkan. Karena itu, selama perjalanan Indonesia merdeka, telah dijalankan tiga sistem demokrasi, yaitu demokrasi Liberal, Demokrasi terpimpin dan Demokrasi Pancasila<sup>12</sup>.

**Moh. Mahfud MD**<sup>13</sup> mengklasifikasi kedalam tiga periode perkembangan politik di Indonesia; (1) periode 1945-1959 adalah demokrasi liberal, (2) periode 1959-1966 adalah demokrasi terpimpin dan (3) Periode 1966-sekarang (yang dimaksud berkauasanya pemerintahan orde baru) adalah demokrasi Pancasila.

1. Periode 1945-1959 Demokrasi Liberal, indikatornya sebagai berikut:
  - a) Partai-partai politik sangat dominant yang menentukan arah perjalanan Negara melalui badan perwakilan;
  - b) Eksekutif berada pada kondisi lemah, sering jatuh bangun karena mosi partai;
  - c) Kebebasan Pers relative lebih baik, bahkan pada periode ini peraturan sensor dan pemberedelan yang diberlakukan sejak Zaman Belanda dicabut.
2. Periode 1959-1966 Demokrasi Terpimpin, indikatornya sebagai berikut:
  - a) Partai-partai sangat lemah; kekuatan politik ditandai dengan tarik tambang Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI;
  - b) Eksekutif yang dipimpin oleh Presiden sangat kuat, apalagi Presiden merangkap sebagai Ketua DPA yang dalam praktik menjadi pembuat dan selector produk legislatif.
  - c) Kebebasan pers sangat terkekang, pada zaman ini terjadi tindakan anti pers yang jumlahnya sangat spektakuler.

Periode 1966- sekarang (Pemerintahan Soeharto) indikatornya sebagai berikut:

- (a) Partai politik hidup lemah, terkontrol secara ketat oleh Eksekutif; lembaga perwakilan penuh dengan tangan-tangan Eksekutif;
- (b) Eksekutif sangat Kuat dan intervensionis serta menentukan spectrum politik nasional;
- (c) Kebebasan pers terkekang dengan adanya lembaga SIT yang kemudian dig anti dengan SIUPP.

Dalam membicarakan tentang demokrasi di Indonesia, bagaimanapun juga, kita tidak terlepas dari alur periodisasi sejarah politik di Indonesia. yaitu, apa yang disebut sebagai periode pemerintahan masa revolusi kemerdekaan, pemerintahan parlementer (*representative democracy*), pemerintahan demokrasi terpimpin (*guided democracy*), dan pemerintahan orde baru (*Pancasila Democracy*)<sup>14</sup>

Pada masa demokrasi pemerintahan masa revolusi kemerdekaan para penyelenggara negara mempunyai komitmen yang sangat besar dalam mewujudkan demokrasi di Indonesia. Partai-partai politik tumbuh dan berkembang dengan cepat.

---

<sup>13</sup> Moh Mahfud MD, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, hlm 156.

<sup>14</sup> Affan Gafar, *Op. cit*, hlm 10.

Tetapi fungsinya yang paling utama adalah ikut serta memenangkan revolusi kemerdekaan, dengan menanamkan kesadaran untuk bernegara serta menanamkan semangat anti imperialisme dan kolonialisme.

Demokrasi liberal dilekatkan pada penyelenggaraan demokrasi antara tahun 1945-1959. demokrasi liberal ini dikenal pula sebagai demokrasi parlementer, oleh karena berlangsung dalam sistem pemerintahan Parlementer ketika berlakunya UUD 1945 periode pertama, Konstitusi RIS dan UUDS 1950<sup>15</sup>. Demokrasi Liberal/Demokrasi Parlementer merupakan sebutan umum (seperti dalam banyak pernyataan pejabat di masa pemerintahan Orde Baru) yang bermaksud menggambarkan bahaya, kekurangan dan akibat buruk yang ditimbulkan demokrasi tersebut dalam kurun waktu 1945-1959 terutama pada masa sistem pemerintahan parlementer<sup>16</sup>. Karena itu, demokrasi Liberal/Parlementer ini kemudian ditinggalkan dan selanjutnya diperkenalkan suatu sistem politik baru, yaitu demokrasi terpimpin.

Demokrasi terpimpin ini muncul sebagai bentuk reaksi penolakan ataupun koreksi terhadap demokrasi parlementer dengan tradisi liberalnya yang dinilai banyak menimbulkan keburukan atau kemunduran dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan. Secara konseptual, demokrasi terpimpin dikaitkan dengan Pancasila dan berbagai prinsip demokrasi. Terdapat tidak kurang dari 12 prinsip yang dijadikan landasan Demokrasi Terpimpin, seperti kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, mengakui adanya hak oposisi, bukan dictator, mencakup bidang politik, ekonomi, social dan sebagainya<sup>17</sup>. Namun demikian sistem politik yang dinamakan Demokrasi terpimpin tidak berlangsung lama, akibat gejolak politik yang mengakibatkan runtuhnya kekuasaan **Ir. Soekarno**, bersamaan dengan hal tersebut demokrasi terpimpinpun berakhir.

Dalam rangka melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dan sekaligus koreksi terhadap demokrasi terpimpin, maka sejak orde baru dikembangkan suatu demokrasi yang dinamakan Demokrasi Pancasila<sup>18</sup>.

Demokrasi Pancasila hendak menggambarkan suatu demokrasi yang dikehendaki Pancasila dan UUD 1945 dengan menjadikan prinsip musyawarah-mufakat sebagai landasan utamanya. Disamping itu, dalam Demokrasi pancasila juga hendak dikembangkan beberapa macam keseimbangan<sup>19</sup>.

Pejabat Presiden Soeharto pada pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 1967, antara lain menyatakan bahwa Demokrasi Pancasila berarti demokrasi, kedaulatan rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila lainnya. Hal ini berarti bahwa dalam menggunakan hak-hak demokrasi haruslah selalu disertai dengan rasa tanggungjawab

---

<sup>15</sup> Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia, Suatu Model Pengantar*, Tribisana Karya, Bandung, (1977 :183).

<sup>17</sup> I Gde Pantja Astawa, *Op. cit*, hlm 96.

<sup>18</sup> Istilah ini lahir sebagai lawan (dilawankan) terhadap istilah ‘Demokrasi Terpimpin’ dibawah Pemerintahan Soekarno. Lihat Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, (2003: 42).

<sup>19</sup> Sri Soemantri M, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, (1993: 5-6).

kepada Tuhan Yang Maha Esa menurut keyakinan agama masing-masing, haruslah menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan harkat dan martabat manusia, haruslah menjamin dan mempersatukan bangsa, dan harus dimanfaatkan untuk keadilan social. Pancasila berpangkal tolak dari paham kekeluargaan dan gotong royong<sup>20</sup>.

Sebelum itu seminar II Angkatan Darat yang berlangsung pada bulan Agustus 1966 mengeluarkan “Garis-garis Besar Kebijakanaksanaan dan Rencana Pelaksanaan Stabilisasi Politik” yang dalam bidang politik dan konstitusioanal dirumuskan dengan :” Demokrasi Pancasila seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang berarti menegakkan kembali asas-asas Negara hukum di mana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga Negara, di mana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif, maupun dalam aspek perseorangan dijamin, dan dimana penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional. Dalam rangka ini perlu diusahakan supaya lembaga-lembaga dan tata kerja orde baru dilepaskan dari ikatan-ikatan pribadi dan lebih diperlembagakan (*depersonalization, institusionalization*)”<sup>21</sup>

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah pemerintahan atau sistem politik seperti apakah Orde Baru yang melabelkan dirinya dengan demokrasi Pancasila? **Karl D. Jackson**( dalam **Jackson and Pye**, 1978), dengan menggunakan model analisis yang digunakan oleh **Riggs** dalam mengamati **Thailand**, menyebut Indonesia Orde Baru sebagai Negara birokratik atau *Bureaucratic Polity*. Dalam Negara seperti ini, biasanya sekelompok elite politik menguasai sepenuhnya pengambilan keputusan politik negara. Sementara, masyarakat hanya dilibatkan dalam proses implementasi kebijakan<sup>22</sup>.

Sementara **Dwight King** (dalam **Anderson and Kahin**, 1992) menyebut Indonesia Orde Baru sebagai *Bureaucratic Authoritarian with limited plurality*. Dalam artian, birokrat-baik sipil maupun militer memnag sangat dominant, bahkan cenderung otoritarian, tetapi warna pluralisme tetap ada sekalipun terbatas. Yaitu, dengan mengorganisasikan kepentingan secara corporatist, seperti kepentingan buruh, petani, guru, dan lain sebagainya, yang disusun secara vertical, tidak horizontal sebagaimana dikenal dalam demokrasi<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> CSIS, Pandangan Presiden Soeharto tentang Pancasila, Yayasan Proklamasi, Jakarta, (1976: 67).

<sup>21</sup> Seminar Angkatan darat II, Garis-garis Besar Kebijakanaksanaan dan Rencana Pelaksanaan Stabilisasi Politik, Seskoad Bandung, 1966, dalam Moh. Mahfud MD, op.cit, hlm 43.

<sup>22</sup> Affan Gafar, op.cit., hlm 36.

<sup>23</sup> Affan Gaffar, *Ibid*.