

PROSIDING **SIMPOSIUM NASIONAL FILSAFAT IV**

Masih Perluakah **DEMOKRASI PANCASILA** di **INDONESIA**



Penyunting:

Anastasia Jessica Adinda S.
Aloysius Widyawan L.
Xaverius Chandra H.
Emanuel Prasetyono

Surabaya, 8 Maret 2014



Fakultas Filsafat
Universitas Katolik Widya Mandala Surabaya

Prosiding Simposium Nasional Filsafat IV

Masih Perlukah Demokrasi Pancasila di Indonesia?

Oleh:

**J. Haryatmoko, Maria Indira Aryani,
Slamet Sutrisno, Victor Imanuel Nalle, Yudi Latif**

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang
Copyright @ 2014

Penyunting:

Anastasia Jessica Adinda S.
Aloysius Widyawan L.
Xaverius Chandra H.
Emanuel Prasetyono

ISBN : 978-602-17055-2-0

Desain Sampul : Ferdinandus Eltyson Prayudi

Diterbitkan Oleh :

Fakultas Filsafat
Universitas Katolik Widya Mandala Surabaya

Alamat Penerbit:

Jl. Kalisari selatan 7, lantai 8, Tower B Pakuwon City,
telp 0888-04858799 Surabaya

KATA PENGANTAR

Simposium Nasional Filsafat IV dengan tema “*Masih Perlukah Demokrasi Pancasila di Indonesia?*” merupakan suatu usaha refleksi filosofis untuk melihat kembali demokrasi yang telah dijalani Indonesia. Simposium ini berusaha mencari jawaban mengenai pentingnya demokrasi Pancasila, membangun demokrasi Pancasila yang lebih substantif bukan hanya melalui institusi politik tetapi juga melalui perubahan struktur kebudayaan, berusaha mencari sebab-sebab praktek demokrasi Pancasila kurang efektif dan jalan apa yang bisa ditempuh untuk memperbaikinya dari sudut pandang filsafat sosial-politik serta menengok konsekuensi-konsekuensi nilai yang terbangun dari demokrasi Pancasila yang kini berkembang. Di samping beberapa poin refleksi tersebut, Simposium Nasional Filsafat kali ini juga melibatkan perspektif dari bidang ilmu di luar filsafat untuk melihat tantangan demokrasi Pancasila. Usaha melibatkan berbagai bidang ilmu dilakukan untuk memperkaya perspektif mengenai demokrasi Pancasila.

Berefleksi atas apa yang telah dijalani bukanlah usaha yang sia-sia, melainkan sungguh bermanfaat. Refleksi akan melahirkan pemahaman, dan pemahaman akan melahirkan tindakan. Segala refleksi yang kami lakukan diharapkan melahirkan pemahaman mengenai seperti apa dan bagaimana demokrasi Pancasila. Kemudian pemahaman tersebut akan mengantar pada tindakan yang perlu dilakukan untuk memperbaiki demokrasi Pancasila yang kini tengah berlangsung. Tentu perbaikan tersebut bukanlah proses singkat yang dapat diselesaikan sehari atau dua hari setelah simposium ini berakhir, namun merupakan proses panjang dan bertahap. Demikian refleksi-refleksi yang tertulis dalam prosiding ini diharapkan menjadi bekal untuk langkah selanjutnya menuju demokrasi Pancasila yang meliputi keberhasilan demokrasi politik dan ekonomi sebagaimana dicita-citakan bangsa Indonesia.

Akhir kata, kami mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung berlangsungnya Simposium Nasional Filsafat IV Fakultas Filsafat Universitas Katolik Widya Mandala Surabaya. Pihak-pihak tersebut antara lain: Rektorat Universitas Katolik Widya Mandala Surabaya, seluruh dosen, pegawai, dan mahasiswa Fakultas Filsafat UNIKA Widya Mandala Surabaya, Pembicara dan

Peserta Pemakalah Simposium Nasional Filsafat IV, serta para donatur dan pihak-pihak yang membantu terselenggaranya acara ini.

Surabaya, 10 Februari 2014

Ketua *Steering Committee*,

Anastasia Jessica Adinda S., M.Phil

DAFTAR ISI

Halaman Judul	
Kata Pengantar.....	i
Daftar Isi.....	iii
Makalah Utama	
Urgensi Demokrasi Pancasila	
oleh Yudi Latif.....	2
Demokrasi Pancasila Menghadapi	
Krisis Representasi dan Tuntutan Kesejahteraan Sosial	
oleh J. Haryatmoko.....	39
Makalah Pendamping	
Masa Depan “Demokrasi Kotak Suara” di Daerah	
oleh Victor Imanuel Nalle.....	64
Kebijakan Kuota Impor sebagai Ancaman Demokrasi Pancasila	
oleh Maria Indira Aryani.....	81
Demokrasi Pancasila dan Praksis Politik	
oleh Slamet Sutrisno.....	92

MAKALAH UTAMA

URGENSI DEMOKRASI PANCASILA

Oleh:

Yudi Latif

**Pengajar Mata Kuliah Pancasila dan Kebangsaan
serta Peneliti di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)**

Abstrak

Perkembangan demokrasi di Indonesia sebagai prosedur mengalami perubahan cepat dan massif, tapi demokrasi sebagai substansi seakan jalan di tempat. Meskipun terdapat sejumlah capaian positif dalam perjalanan demokrasi Indonesia hingga masa reformasi, kita harus tetap waspada bahwa semua perkembangan ini hanyalah tahap awal dari proses panjang menuju konsolidasi demokrasi dan kemajuan bangsa.

Usaha mewujudkan substansi demokrasi, pada kenyataannya terkendala oleh hambatan-hambatan kultural, institusional dan struktural. Pada tingkat kultural, selama era reformasi, politik sebagai teknik mengalami kemajuan; tetapi politik sebagai etik mengalami kemunduran. Ada dua tantangan besar dalam usaha untuk melakukan pendalaman dan perluasan demokrasi. Pertama, tantangan untuk mengembangkan demokrasi yang berkebudayaan. Kedua, tantangan untuk mengembangkan nilai-nilai budaya yang kondusif bagi pengembangan demokrasi.

Gagasan “demokrasi permusyawaratan” berdasarkan prinsip-prinsip Pancasila merupakan usaha sadar dari para pendiri bangsa untuk membuat demokrasi dalam konteks keindonesiaan. Suatu model demokrasi dengan cita-cita kebudayaan berdasarkan daya cipta, rasa, dan karsa bangsa Indonesia sendiri, sesuai dengan sifat-sifat “tanah-air”, kondisi sosial, dan perjalanan sejarah bangsa. Demokrasi dalam alam pikiran Indonesia bukan sekadar alat-teknis, melainkan juga cerminan alam kejiwaan, kepribadian dan cita-cita nasional.

Keseluruhan desain institusi demokrasi itu deletakkan dalam kerangka semangat sila keempat Pancasila, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. “asas kerakyatan” bermakna negara harus menjamin bahwa setiap warganegara memiliki kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan. Demokrasi Indonesia juga mengandung ciri “hikmat-kebijaksanaan”. Cita hikmat-kebijaksanaan merefleksikan orientasi etis, sebagaimana dikehendaki oleh Pembukaan UUD 1945. Sila ke empat berhubung erat pula dengan sila Keadilan Sosial, yakni untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Demokrasi politik saja tidak dapat melaksanakan persamaan dan persaudaraan. Demokrasi politik perlu diiringi dengan demokrasi ekonomi.

Menjangkarkan demokrasi pada kebudayaan dan kepribadian nasional tidak berarti bahwa pemuliaan terhadap nilai dan asas lama itu harus dilakukan dengan “mata tertutup”, perlu adanya peminjaman budaya secara selektif. Budaya warisan yang perlu dilawan antara lain adalah kolonialisme dan feodalisme. Perjuangan melawan kolonialisme dan feodalisme dimulai dengan memancangkan “pikiran” dan “keberaksaraan” sebagai kehormatan sosial.

*Lima belas tahun setelah reformasi digulirkan, perkembangan demokrasi Indonesia yang terjadi justru sebaliknya dari perjuangan Indonesia melawan feodalisme dan kolonialisme. Demokrasi yang mestinya dijiwai oleh meritokrasi justru menghidupkan feodalisme baru dalam bentuk nepotisme. ‘Pikiran’ dan keberaksaraan tak lagi menjadi ukuran kehormatan. Adanya nepotisme menunjukkan perangkat keras (prosedur) demokrasi, belum diikuti oleh perubahan pada perangkat lunak (budaya) demokrasi. Pencapaian demokrasi substantif memerlukan lebih dari sekadar perubahan prosedur-kelembagaan politik, melainkan perlu perubahan struktural berdimensi kebudayaan. **Kata Kunci:** Perubahan struktural kebudayaan, Demokrasi, Pancasila*

URGENSI DEMOKRASI PANCASILA

Oleh:

Yudi Latif

**Pengajar Mata Kuliah Pancasila dan Kebangsaan
serta Peneliti di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)**

Demokrasi dengan suara terbanyak tidak mengandung cita-cita kebudayaan. Dalam demokrasi seperti itu, suara mayoritas yang menentukan apa yang benar, bukan ketentuan kebaikan dan keadilan
(Sutatmo Suryokusumo)

Kebudayaan Indonesia terancam oleh individualisme, egoisme dan materialisme Barat. Tanpa menumbuhkan nilai-nilai kebudayaan, niscayalah kita hanya akan mendapat pergerakan borjuis, yang hanya akan memberi kenikmatan borjuis, yakni orang-orang kaum atasan dan pertengahan, sedangkan rakyat akan terus hidup sengsara
(Ki Hadjar Dewantoro)

Bagi orang Indonesia, kebahagiaan sosial merupakan pencapaian harmoni antara individu dan kelompok, antara kelompok dan kosmos. Seluruh kehidupan kita tersusun dari perjuangan terus-menerus menuju tujuan akhir ini hingga kita dapat benar-benar mencapai keseimbangan sosial yang sempurna
(Soepomo)

Demokrasi yang harus kita jalankan adalah demokrasi Indonesia, membawa kepribadian Indonesia sendiri. Jika tidak bisa berpikir demikian itu, kita nanti tidak dapat menyelenggarakan apa yang menjadi amanat penderitaan dari rakyat itu
(Soekarno)

Jadinya, kita tiada membuang apa yang baik pada asas-asas lama, tidak mengganti demokrasi asli Indonesia dengan barang impor. Demokrasi asli itu kita hidupkan kembali, akan tetapi tidak pada tempat yang kuno, melainkan pada tingkat yang lebih tinggi, menurut kehendak pergaulan hidup sekarang
(Mohammad Hatta)

Perkembangan demokrasi Indonesia ibarat berlari di atas landasan yang goyah. Perubahan demi perubahan terus terjadi di atas patahan-patahan lempengan konstitusional yang belum mencapai titik keseimbangan. Politik sebagai teknik mengalami kemajuan, tetapi politik sebagai etik dan estetik mengalami kemunduran. Perkembangan demokrasi sebagai prosedur mengalami perubahan cepat dan massif, tapi demokrasi sebagai substansi seakan jalan di tempat.

Politik sebagai dimensi manusia secara keseluruhan memerlukan tautan harmonis antara individu dan masyarakat (mikro-kosmos dan makro-kosmos). Untuk pertautan itu, jembatan penghubungnya adalah etika dan estetika. Etika dan estetika membantu manusia untuk menentukan pilihan yang tepat dalam perkembangan abadi menuju kebaikan, kebenaran, keadilan, dan keindahan dalam kehidupan bersama. Oleh karena itu, politik yang baik dengan sendirinya harus merupakan politik yang berkebudayaan.

Setelah lima belas tahun gerakan reformasi digulirkan, pelbagai langkah untuk mendemokratisasikan institusi dan prosedur-prosedur politik Indonesia telah dilakukan dengan sejumlah transformasi yang nyata: pemerintahan terpilih, pemilu yang relatif bebas dan berkala (meski di sana sini masih ada masalah menyangkut asas *fairness*), kebebasan berkumpul dan berekspresi, keluasaan akses informasi, desentralisasi dan otonominasi, pemilihan presiden dan pilkada secara lebih kompetitif.

Bersamaan dengan itu, kita juga bisa mencatat adanya perubahan mendasar berdimensikan struktural dan kultural. Pertama, stabilitas demokrasi dimungkinkan oleh terpenuhinya prasyarat konsensus elit (*elite settlement*). Konsensus elit ini melibatkan pengambil keputusan tingkat tinggi, pemimpin organisasi, politisi, petinggi pemerintah, kaum intelektual, pebisnis, dan pembentuk opini. Keyakinan mereka pada demokrasi membuat demokrasi berjalan.

Elite settlement merupakan faktor krusial yang memberi andil besar pada kegagalan eksperimen demokrasi Indonesia di masa lalu. Namun, gelombang demokratisasi pada era reformasi ini menunjukkan perkembangan positif dalam kemauan yang lebih luas di kalangan elit politik untuk mencapai konsensus. Dengan resistensi yang minimal, para elite setuju melakukan amandemen atas konstitusi. Dengan persetujuan serupa, kita masih perlu melakukan usaha lanjutan agar hasil amandemen itu lebih mendekati kesempurnaan, bukan makin menjauh dari kesempurnaan. Seturut dengan itu, ada kesepakatan dari para pemegang senjata

dengan para elite negeri untuk tidak menghalangi atau membatasi proses demokratisasi. Walaupun masih memiliki modal politik dan posisi tawar yang tinggi, militer—sebagai salah satu aktor terpenting dalam jagat perpolitikan Indonesia—rela meninggalkan gelanggang politik praktis, tunduk pada otoritas sipil.

Bersamaan dengan itu, ruang partisipasi dalam kekuasaan diperluas secara horisontal dan vertikal lewat proses distribusi dan desentralisasi kekuasaan politik sebagai upaya menjaga kesatuan negara. Idealnya, proses ini mengantarkan Indonesia pada partisipasi politik masif dan terbesar dalam sejarah Indonesia maupun dunia. Konsensus oleh bangsa ini mengenai bentuk distribusi kekuasaan merupakan terobosan demokratisasi melalui pendobrakan institusi-institusi pra-reformasi. Meskipun harus segera diberi catatan, bahwa kisruh yang terjadi dalam Pilkada di beberapa tempat menyiratkan masih lemahnya daya-daya konsensus elit yang antara lain disebabkan oleh masih lemahnya tingkat erudisi dan budaya politik demokratik, selain segi-segi yang menyangkut kesenjangan sosial, serta kelemahan pranata hukum dan institusi demokrasi.

Perkembangan ini diikuti pula oleh pencapaian kesepakatan diantara para elite individu maupun kolektif untuk loyal pada institusi dan praktik demokrasi. Apapun latar belakang ideologis dan kepentingan mereka, ada semacam kesepahaman bahwa institusi dan praktik demokrasi membantu tercapainya kemaslahatan umum. Tanpa adanya komitmen dan kepercayaan pada demokrasi dari elite politik, demokrasi hanya akan tinggal wacana.

Kesetiaan pada praktik dan institusi demokrasi dengan mengabaikan latar belakang ideologis dan identitas ini mengantarkan proses moderasi pemikiran dan ideologi antarkutub yang ekstrem. Elite politik yang berseberangan pun pada akhirnya dipaksa oleh keniscayaan sejarah dan kekuatan demokratis untuk melakukan pendekatan dan negosiasi yang kemudian memoderasi ekstrimitas ideologis, yang dapat mereduksi potensi konflik.

Selain itu, Orde Reformasi juga berhasil menghadirkan sejumlah institusi baru yang relatif berhasil menjadi tumpuan kepercayaan publik pada institusi-institusi negara, seperti Mahkamah Konstitusi dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Meski misi besar reformasi untuk memberantas korupsi masih jauh dari tuntas, kehadiran institusi ini masih mendapat dukungan publik.

Dengan segala perkembangan awal yang menjanjikan itu, bisa dipahami jika banyak kalangan yang menilai bahwa perkembangan demokrasi di Indonesia sudah

berada di jalan yang benar, bahkan ada yang menyebutnya telah menjadi *the only game in town*, dengan memosisikan Indonesia sebagai negara demokrasi ketiga terbesar di dunia setelah India dan Amerika Serikat.¹

Meskipun terdapat sejumlah capaian positif, kita harus tetap waspada bahwa semua perkembangan ini hanyalah tahap awal dari proses panjang menuju konsolidasi demokrasi dan kemajuan bangsa. Tahap konsolidasi menghendaki perhatian pada segi-segi substantif. Karena di benak kebanyakan rakyat yang telah lama mengalami penindasan, ketidakadilan dan kemiskinan, demokrasi melambangkan lebih dari sekadar penghapusan institusi-institusi politik yang represif dan penggantian pemimpin-pemimpin otoriter. Demokrasi menjanjikan kesempatan dan sumberdaya bagi perbaikan kualitas hidup serta bagi kehidupan sosial yang lebih adil dan manusiawi. Oleh karena itu, konsolidasi demokratisasi harus menjamin terwujudnya esensi demokrasi: yakni, pemberdayaan rakyat (*popular empowerment*) dan pertanggungjawaban sistemik (*systemic responsiveness*).

Dalam kerangka pencapaian demokrasi yang lebih substantif, berbagai capaian prosedural itu bisa dipertanyakan, setidaknya dengan menggunakan perspektif Thomas Carothers, wakil presiden *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington, Amerika Serikat. Carothers menggambarkan bahwa sejumlah negara yang awalnya tampak menuju konsolidasi demokrasi kini justru berbalik arah menuju cengkraman otoritarianisme baru atau setidaknya memasuki politik zona abu-abu (*gray zone*). Menurut Carothers, di satu sisi, negara-negara tersebut memiliki ciri kehidupan politik yang demokratis, seperti adanya ruang politik, meski terbatas, untuk partai-partai politik oposisi dan masyarakat sipil yang otonom, serta Pemilu yang teratur dan konstitusi yang demokratis. Bersamaan dengan itu, mereka juga mengalami defisit demokrasi yang parah dengan karakternya antara lain adanya representasi politik yang buruk, rendahnya partisipasi politik di luar memilih dalam Pemilu, banyaknya pelanggaran hukum yang dilakukan oleh aparat negara, Pemilu dengan ketidakpastian legitimasi,

¹ Ini antara lain pernah disampaikan Presiden Federal Jerman, Christian Wulff saat menyampaikan kuliah umum di Auditorium Terapung Perpustakaan UI Depok, Kamis 1 Desember 2011. Simak: <http://www.tempo.co/read/news/2011/12/02/173369489/Indonesia-Negara-Demokrasi-Terbesar-Ketiga-Dunia>

semakin rendahnya tingkat kepercayaan publik terhadap aparat dan institusi negara, dan rendahnya kinerja lembaga-lembaga negara.²

Pertanyaan pun muncul, apakah Indonesia juga masuk dalam kategori politik zona abu-abu seperti yang digambarkan Carothers? Pertanyaan tersebut penting diajukan karena setelah belasan tahun reformasi bergulir, perkembangan demokrasi sebagai prosedur mengalami perubahan cepat dan massif, tapi demokrasi sebagai substansi seakan jalan di tempat.

Usaha mewujudkan substansi demokrasi, pada kenyataannya terkendala oleh hambatan-hambatan kultural, institusional dan struktural. Pada tingkat kultural, selama era reformasi, politik sebagai teknik mengalami kemajuan; tetapi politik sebagai etik mengalami kemunduran. Perangkat keras--prosedur demokasinya terlihat relatif lebih demokratis; namun perangkat lunak--budaya demokrasiya masih tetap nepotis-feodalistis; pemerintahan demokratis tidak diikuti oleh meritokrasi (pemerintahan orang-orang berprestasi), malahan sebaliknya cenderung diikuti mediokrasi (pemerintahan orang sedang-sedang saja).

Pada tingkat institusional, desain institusi demokrasi terlalu menekankan pada kekuatan alokatif (sumber dana), ketimbang kekuatan otoritatif (kapasitas manusia); politik padat modal membuat biaya kekuasaan tinggi, mengakibatkan *high cost economy*; merebakkan korupsi; demokrasi yang ingin memperkuat daulat rakyat justru memperkuat segelintir orang; demokrasi yang ingin memperkuat cita-cita republikanisme dan *civic nationalism* justru menyuburkan tribalisme dan provinsialisme (putra daerahisme). Demokrasi yang mestinya mengembangkan partisipasi, kepuasan dan daulat rakyat, justru mengembangkan ketidaksertaan (*disengagement*), kekecewaan dan ketidakberdayaan rakyat.

Pada tingkat struktural, kecenderungan untuk mengadopsi model-model demokrasi liberal tanpa menyesuaikannya secara seksama dengan kondisi sosial-ekonomi masyarakat Indonesia, justru dapat melemahkan demokrasi. Dalam pembangunan demokrasi terdapat postulat, seperti diingatkan oleh Seymour Martin Lipset, bahwa semakin setara dan sejahtera sebuah bangsa, semakin besar peluangnya untuk menopang demokrasi. Sebaliknya, ketidaksetaraan sosial yang ekstrem dapat mempertahankan oligarkhi atau tirani. Sementara demokrasi

² THOMAS CAROTHERS, "The End of the Transition Paradigm", *Journal of Democracy* 13, 2002, 1.

menghendaki derajat kesetaraan dan kesejahteraan, pilihan desain demokrasi kita justru seringkali memperlebar ketidaksetaraan dan ketidakadilan.

Berbeda dengan masyarakat Amerika Serikat yang pada awal pertumbuhan demokrasiya ditandai oleh derajat kesetaraan dalam ekonomi, pendidikan, dan dalam kemampuan mempertahankan diri (pemilikan senjata), prasyarat kesetaraan seperti itu belum hadir di negeri ini. Sebagai masyarakat pasca-kolonial yang terus terperangkap dalam dualisme ekonomi, ketimpangan sosial mewarnai negeri ini. Segelintir orang yang menguasai sektor modern menguasai perekonomian, membiarkan sebagian besar rakyat di sektor tradisional terus termarjinalkan. Hal ini berimbas pada kesenjangan di bidang pendidikan—sekitar 70% warga masih berlatar pendidikan dasar. Bertahannya hierarkhi tradisional feodalisme juga melanggengkan ketidaksetaraan dalam otoritas legal dan kontrol warga atas pemerintah. Dalam multidimensi ketidaksetaraan seperti itu, watak pemerintahan yang akan muncul, Indonesia belum bisa menjalankan demokrasi sejati. Se jauh yang berkembang hanyalah oligarki dalam mantel demokrasi.

Sementara demokrasi kita bercorak oligarkis, kebebasan sebagai paket demokratisasi tidak selalu mengarah pada kesetaraan, melainkan bisa juga memperlebar ketidaksetaraan. Liberalisasi politik yang memacu liberalisasi pemilikan dan perusahaan, dalam lebarnya ketimpangan sosial bisa memperkuat dominasi pemodal besar atas perekonomian. Pertumbuhan ekonomi tidak diikuti oleh pemerataan. Dalam memperkuat dominasinya, para pemodal bisa menginvasi prosedur demokrasi. Oligarki yang muncul dari situasi seperti itu bukanlah oligarki yang punya empati terhadap penderitaan rakyat, melainkan yang melayani kepentingan pemodal dan dirinya sendiri.

Singkat kata, lima belas tahun Orde Reformasi, demokrasi Indonesia masih menyimpan banyak persoalan, yang jika tidak diatasi secara segera bisa menimbulkan keraguan umum mengenai kebaikan demokrasi. Meski rakyat bisa saja punya andil dalam menciptakan problem demokrasi ini, masalah utamanya tidaklah pada “sisi-permintaan” (*demand-side*) seperti sering didalihkan para politisi: rendahnya tingkat pendidikan rakyat, pragmatisme pemilih, serta kurangnya kesadaran politik. Sebaliknya terletak pada kelemahan “sisi-penawaran” (*supply-side*), dari ketidakmampuan aktor-aktor politik untuk membangkitkan kepercayaan rakyat.

Ketidakpercayaan rakyat pada politik timbul manakala partai dan para pemimpin politik tak mampu menjawab masalah-masalah kolektif. Masalah-masalah kolektif ini justru timbul ketika institusi-institusi yang semula didesain untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan kolektif terdistorsikan oleh kepentingan memperjuangkan motif-motif perseorangan. Bahkan partai politik yang dasar mengadanya diorientasikan sebagai *interface*, untuk menyatukan aspirasi-aspirasi individual menjadi aspirasi kolektif dalam mempengaruhi kebijakan negara, sebagian besar justru dikuasai oleh orang per orang (pemodal besar atau dinasti). Akibatnya tidak ada sandaran untuk memperjuangkan kepentingan kolektif.

Perundang-undangan yang mestinya merupakan “kontrak sosial” dengan warga negara, terdistorsikan oleh kepentingan sempit-sesaat elit politik. Prosedur demokrasi mengalami penjelimetan dan pemborosan sebagai rintangan masuk bagi para pesaing seraya membuka peluang transaksional yang menguntungkan kepentingan oligarki politik.

Perubahan politik harus dimulai dari usaha memulihkan rasa saling percaya dan kepercayaan bahwa rasionalitas kepentingan individual tak akan dibayar oleh irasionalitas kepentingan kolektif. Kepercayaan bahwa warga negara akan mendapatkan politik sesuai dengan perilakunya harus diubah dengan kepercayaan bahwa politik terpercaya akan mendapatkan partisipasi politik yang sepadan degannya. Sekali aktor politik menunjukkan sinyal bisa dipercaya, maka partisipasi dan kepercayaan rakyat pada politik akan menguat.

Pemulihan rasa saling percaya dan kerjasama itu diarahkan untuk mendorong lahirnya semangat restorasi dan transformasi politik demokratik ke arah yang lebih baik. Visi restoratif politik demokratik menekankan pentingnya menjangkarkan pembangunan politik dan demokrasi pada basis nilai bangsa, terutama nilai-nilai Pancasila. Disain institusi politik dan demokrasi harus dapat mengurasi “the cost of power” yang dapat mendorong korupsi politik. Politik dikembalikan kepada khittahnya sebagai seni untuk mencapai kebaikan dan kebahagiaan hidup bersama.

Solusi atas kelemahan demokrasi tidak ditempuh dengan jalan menguranginya, melainkan justru dengan jalan menambahnya agar lebih demokratis. Karena itu, perlu ada pendalaman dan perluasan demokrasi. Pendalaman demokrasi diarahkan untuk menyempurnakan institusi-institusi demokrasi agar lebih sesuai dengan tuntutan kepatutan etis, lebih responsif terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat; mengurangi sifat narsisme politik yang hanya

melayani segelintir elit politik. Sementara perluasan demokrasi diarahkan agar institusi demokrasi dan kebijakan politik punya dampak terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat serta mengurangi kesenjangan sosial yang dapat melumpuhkan demokrasi.

Secara singkat dapat dikatakan, ada dua tantangan besar dalam usaha untuk melakukan pendalaman dan perluasan demokrasi. Pertama, tantangan untuk mengembangkan demokrasi yang berkebudayaan. Kedua, tantangan untuk mengembangkan nilai-nilai budaya yang kondusif bagi pengembangan demokrasi.

1. Demokrasi Pancasila: Belajar dari Pengalaman

Gagasan “demokrasi permusyawaratan” berdasarkan prinsip-prinsip Pancasila merupakan usaha sadar dari para pendiri bangsa untuk membuat apa yang disebut Putnam “*making democracy work*”, atau apa yang disebut Saward “mengakar” (*to take root*), dalam konteks keindonesiaan. Suatu model demokrasi dengan cita-cita kebudayaan berdasarkan daya cipta, rasa, dan karsa bangsa Indonesia sendiri, sesuai dengan sifat-sifat “tanah-air”, kondisi sosial, dan perjalanan sejarah bangsa.

Ibarat individu, pada hakekatnya setiap bangsa memiliki karakternya tersendiri. Pengertian “bangsa” (*nation*) yang terkenal dari Otto Bauer, menyatakan bahwa, “Bangsa adalah satu persamaan, satu persatuan karakter, watak, yang persatuan karakter atau watak ini tumbuh, lahir, terjadi karena persatuan pengalaman.” Dalam kaitan ini, Soekarno menandakan, “Tidak ada dua bangsa yang cara berjoangnya sama. Tiap-tiap bangsa mempunyai cara berjoang sendiri, mempunyai karakteristik sendiri. Oleh karena pada hakekatnya bangsa sebagai individu mempunyai keperibadian sendiri. Keperibadian yang terwujud dalam pelbagai hal, dalam kebudayaannya, dalam perekonomiannya, dalam wataknya dan lain-lain sebagainya”³

Seturut dengan itu, demokrasi Indonesia juga harus dijalankan sesuai dengan karakter dan keperibadian bangsa. Dalam ungkapan Soekarno: “Demokrasi yang harus kita jalankan adalah demokrasi Indonesia, membawa keperibadian Indonesia

³SOEKARNO, *Pantja-Sila sebagai Dasar Negara, jilid 1, Jilid 2, Jilid 3 & 4*, Kementerian Penerangan RI, Jakarta 1958.

sendiri. Jika tidak bisa berpikir demikian itu, kita nanti tidak dapat menyelenggarakan apa yang menjadi amanat penderitaan dari rakyat itu”⁴

Demokrasi dalam alam pikiran Indonesia bukan sekadar alat-teknis, melainkan juga cerminan alam kejiwaan, kepribadian dan cita-cita nasional. Dalam pandangan Soekarno, jika demokrasi sekadar alat teknis, pada dasarnya tidaklah berbeda dengan nasional-sosialisme (fasisme), maupun diktatur proletariat; yakni, sekadar alat untuk mencapai bentuk masyarakat yang dicita-citakan, entah masyarakat kapitalistis, sosialis, maupun yang lain. Bahkan, dengan mengutip pandangan seorang ahli sosiologi Karl Steuerman, Soekarno menyatakan bahwa “demokrasi, apalagi yang dikenal oleh kita dengan *parlementaire democratie* itu adalah ideologi dari suatu periode saja”. *Parlementaire democratie* adalah ideologi politik dari kapitalisme yang sedang naik (*Kapitalismus in Aufstieg*); adapun fasisme adalah ideologi politik dari kapitalisme yang sedang menurun (*Kapitalismus in Niedergang*)—sebagai usaha terakhir untuk menyelamatkan kapitalisme. Selanjutnya dia tegaskan:

“Tetapi di dalam cara pemikiran kita, atau lebih tegas lagi di dalam cara keyakinan dan kepercayaan kita, kedaulatan rakyat bukan sekadar alat saja. Kita berpikir dan merasa bukan sekadar hanya secara teknis, tetapi juga secara kejiwaan, secara psikologis nasional, secara kekeluargaan. Di dalam alam pikiran dan perasaan yang demikian itu maka demokrasi dus, bagi kita bukan sekadar satu alat teknis saja, tetapi satu geloof, satu kepercayaan dalam usaha mencapai bentuk masyarakat sebagai yang kita cita-citakan. Bahkan dalam segala perbuatan-perbuatan kita yang mengenal hidup bersama, dalam istilah Jawa hidup bebrayan kita selalu hendak berdiri di atas dasar kekeluargaan, dasar musyawarah, demokrasi, yang kita namakan kedaulatan rakyat.”

Karena demokrasi dalam pemikiran Indonesia bukan sekadar alat teknis, melainkan juga mengandung jiwa pemikiran dan perasaan, maka perwujudan demokrasi itu hendaknya diletakkan di atas kepribadian bangsa Indonesia sendiri dan di atas cita-cita nasional mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Selanjutnya Soekarno menyatakan:

Oleh karena itulah bagi kita bangsa Indonesia, demokrasi atau kedaulatan rakyat mempunyai corak nasional, satu corak kepribadian kita, satu corak yang dus tidak perlu sama dengan corak demokrasi yang dipergunakan oleh bangsa-bangsa lain

⁴ *Ibid.*

sebagai alat teknis. Artinya, demokrasi kita adalah demokrasi Indonesia, demokrasi yang disebutkan sebagai sila keempat itu adalah demokrasi Indonesia yang membawa corak kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Tidak perlu 'identik' artinya sama dengan demokrasi yang dijalankan oleh bangsa-bangsa lain.

Corak kepribadian Indonesia itu hingga taraf tertentu merupakan pantulan dari kebudayaan Indonesia. Menurut ekosistemnya, Hildred Geertz (1967) membagi corak kebudayaan Nusantara ke dalam tiga kategori: kebudayaan petani beririgasi, kebudayaan pantai, dan kebudayaan masyarakat paladang dan pemburu.

Kebudayaan pertanian beririgasi berkembang di wilayah yang disebut Clifford Geertz (1963) sebagai "Indonesia dalam", yang meliputi Jawa dan Bali. Kebudayaan ini ditandai oleh tingginya intensitas pengolahan tanah secara teratur dengan menggunakan sistem pengairan dan sistem tanam padi di sawah yang bersifat padat karya di daerah yang paling padat penduduknya. Kebudayaan pertanian ini secara kuat dipengaruhi oleh Hinduisme dan juga mendapatkan stimulus dari peradaban China, kemudian mengembangkan kebudayaan "adiluhung" di sekitar keraton yang sangat berorientasi pada status. Kebudayaan ini mengalami pergeseran terutama sejak masuknya pengaruh Islam dan Barat-Kristen.

Kebudayaan pantai ditandai oleh kegiatan perdagangan yang secara kuat dipengaruhi oleh Islam. Kebudayaan tersebut tersebar di sepanjang pantai, terutama di wilayah "Indonesia luar", seperti pantai Sumatra dan Kalimantan yang didukung oleh orang-orang Melayu dan pantai Sulawesi Selatan yang didukung oleh orang-orang Bugis-Makassar. Kebudayaan ini berorientasi pada perdagangan yang bersifat kosmopolitan, mengutamakan pengajaran dan hukum Islam, dan mengembangkan tarian, musik dan kesusasteraan sebagai unsur pemersatunya. Kebudayaan ini mengalami pergeseran setelah kekuatan-kekuatan Eropa menguasai daerah-daerah pesisir.

Kebudayaan masyarakat peladang dan pemburu berkembang di atas sistem pencaharian perladangan, yang ditandai oleh jaranginya penduduk dan baru beranjak dari kebiasaan hidup berburu ke pertanian. Kategori kebudayaan ini meliputi kebudayaan orang Toraja di Sulawesi Selatan, orang Dayak di pedalaman Kalimantan, orang Halmahera, suku-suku bangsa di pedalaman Pulau Seram, suku-

suku bangsa di kepulauan Sunda Kecil, orang Gayo di Aceh, orang Rejang di Bengkulu, dan orang Pasemah di Sumatra Selatan.⁵

Ketika rancang bangun negara Indonesia merdeka diperbincangkan antara dekade 1920-an hingga 1940-an, partisipan utama dalam wacana publik dapat dikatakan mewakili perspektif budaya “Indonesia dalam” dan “Indonesia luar”. Kedua arus kebudayaan ini memiliki titik temu dalam menekankan pentingnya semangat kekeluargaan. Baik nelayan dalam mengayuh perahu, maupun petani dalam mengolah tanah, sama-sama membutuhkan semangat tolong-menolong’ gotong-royong. Dalam lingkungan kebudayaan seperti itu, seseorang hanya dapat memperoleh makna eksistensialnya dalam kemampuannya berbakti pada kebersamaan.

Setiap manusia dipandang sebagai perwujudan khusus atau “diferensiasi” alam, yang harus menyatukan diri dengan aturan alam yang agung itu, dan hak-haknya muncul dari fungsi dan tugas sosial masing-masing. Dalam pandangan Ki Hadjar Dewantara, perkembangan manusia, budaya dan bangsa harus berlaku menurut asas “tri-kon” (kontinu, konvergen, konsentris): “kontinu” dengan alamnya sendiri, “konvergen” dengan alam di luarnya, untuk menuju ke arah persatuan “konsentris” yang universal, yaitu bersatu dengan alam besar, namun tetap memiliki “kepribadian” sendiri.⁶

Meski terdapat titik temu, kedua arus kebudayaan memperlihatkan perbedaan perspektif dalam mengaktualisasikan semangat kekeluargaan itu. Sifat pedalaman yang konsentris lebih memberikan tekanan pada pentingnya merawat persatuan-kesatuan (*unity*). Sedangkan sifat pesisir yang dispersal lebih memberikan tekanan pada pentingnya merawat perbedaan-keragaman (*diversity*). Secara garis besar, Soekarno mewakili perspektif yang pertama, sedangkan Mohammad Hatta mewakili perspektif yang kedua.

Dalam menekankan unitas, Bung Karno lebih memilih bentuk negara kesatuan, mengedepankan kewajiban warga di atas hak, menghendaki penyederhanaan partai bahkan mengidealisasikan adanya satu partai pelopor (*PNI-Staatspartij*), dan perlunya pembentukan kolektivisme golongan fungsional

⁵ Untuk uraian lebih rinci, lihat Prof. Dr. S. Budhisantoso dalam Kata Pengantar untuk buku Zulyani Hidayah, *Ensiklopedi Suku Bangsa di Indonesia*. LP3ES, Jakarta 1997

⁶ D.REEVE, *Op.Cit.*,17

(*corporate state*) sebagai aktualisasi semangat kekeluargaan dalam mengatasi partikularitas partai politik, serta mengutamakan kepemimpinan yang kuat.

Dalam menekankan diversitas, Bung Hatta lebih memilih bentuk negara federal, lebih memperhatikan hak warga, mendukung pembentukan multi-partai, memilih demokrasi parlementer, dan pentingnya mengembangkan individualitas (bukan individualisme) untuk mengimbangi kemungkinan kolektivisme terbajak oleh kekangan tradisi (feodalisme), serta tidak mengutamakan kepemimpinan yang kuat.

Pergulatan antara kedua pendekatan itu memperoleh sintesisnya dalam nilai dasar Pancasila, yakni semangat gotong-royong. Adapun substansi dari semangat gotong royong itu tiada lain adalah apa yang disebut oleh Profesor Nicolaus Driyarkara sebagai “ada-bersama-dengan cinta” (*liebendes Mit-sein*); bahwa cinta kasih sebagai pemersatu sila-sila.⁷ Dengan semangat gotong-royong itu, Konstitusi Proklamasi (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) disusun dalam sistematis negara kekeluargaan.

Dalam semangat gotong-royong dan sistematis negara kekeluargaan, bentuk negara yang oleh sebagian besar pendiri bangsa dipercaya bisa menjamin persatuan yang kuat bagi negara kepulauan Indonesia adalah Negara Kesatuan (*unitary*). Meski demikian, mereka sepakat bahwa untuk mengelola negara sebesar, seluas dan semajemuk Indonesia tidak bisa tersentralisasi dengan mengandalkan inisiatif segelintir elit di Jakarta. Negara Indonesia sepatutnya dikelola dengan mengadopsi unsur pendekatan federal dengan melibatkan peran serta daerah lewat desentralisasi dan dekonsentrasi. Termasuk perlunya pembentukan pemerintahan daerah berdasar atas permusyawaratan dengan menghormati “hak-hak asal-usul” dari daerah yang bersifat istimewa, seperti daerah kerajaan (*Kooti*) dan daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa.

Kewajiban warga tetap dikedepankan, seraya menjunjung tinggi hak-hak dasarnya, agar negara kekeluargaan tidak menjelma menjadi negara kekuasaan. Soepomo sebagai representasi arus “pedalaman” yang bertindak sebagai Ketua Tim Kecil Perumus Rancangan UUD bersedia menempuh pilihan kompromistis, dengan menambahkan pasal “yang menetapkan kemerdekaan penduduk untuk bersidang

⁷ Untuk lebih memahami penjelasan Profesor Driyarkara tentang konsepsi Pancasila sebagai “ada-bersama-dengan cinta” ini, lihat tulisannya, “Pemikiran Pancasila Sebelum 1965”, dalam *Karya Lengkap Driyarkara* (2006).

dan berkumpul untuk mengeluarkan fikiran dengan lisan dan tulisan dan lain-lain yang diatur oleh undang-undang”.

Dengan pasal tersebut, warga bebas mendirikan partai politik, namun tetap diletakkan dalam kerangka negara kekeluargaan. Untuk itu, desain lembaga perwakilan disusun dengan mencari keseimbangan antara kebhinekaan dan kesatuan. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melambangkan keragaman ideologis warga yang diisi oleh perwakilan aneka partai politik yang (atas usul Hatta) dipilih langsung oleh rakyat. Posisi DPR tidak dipandang sebagai “parlemen” (yang menjadi *locus of sovereignty* seperti di Inggris); DPR hanyalah lembaga legislatif biasa yang ditempatkan sebagai majelis rendah (*lower house*).

Penggenggam kedaulatan Rakyat (*locus of sovereignty*) ada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lambang kesatuan semangat kekeluargaan bangsa Indonesia. MPR dipandang sebagai lembaga tertinggi negara (*upper house*) yang diisi bukan saja oleh perwakilan DPR, namun juga kekuatan-kekuatan strategis rakyat lainnya, yakni utusan daerah dan utusan golongan (kelompok strategis di ruang publik seperti kolektivitas perekonomian, kaum marginal, cendekiawan, dan kelompok bela negara). Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat tertinggi, MPR bertugas untuk menetapkan dua kebijakan dasar: UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Tentang prosedur pembentukan utusan daerah dan golongan, Soekiman dan Mohammad Yamin mengusulkan pemilihan secara langsung. Hatta keberatan dengan usul tersebut. Soepomo mengusulkan lewat pemilihan secara tidak langsung, seperti lewat konvensi (permusyawaratan) golongan masing-masing. Tidak ada seorang pun yang menyerahkan soal pengangkatan utusan golongan itu kepada Presiden.

Dalam menjalankan pemerintahan Negara, Indonesia tidak menganut pemerintahan parlementer. Kekuasaan dan tanggung jawab pemerintahan ada di tangan Presiden. Meski demikian, dalam negara kekeluargaan, Presiden sebagai Kepala Negara dan Pemerintahan tidaklah mengembangkan politik sendiri, melainkan sekadar mandataris MPR yang melaksanakan GBHN yang dirumuskan secara musyawarah-kekeluargaan oleh perwakilan segala unsur kekuatan rakyat.

Keseluruhan desain institusi demokrasi itu diletakkan dalam kerangka semangat sila keempat Pancasila, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Dalam pokok pikiran ketiga

dari Pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa demokrasi itu hendaknya mengandung ciri: (1) kerakyatan (daulat rakyat); dan (2) permusyawaratan (kekeluargaan).

Cita-cita pemuliaan daulat rakyat bergema kuat dalam sanubari para pendiri bangsa sebagai pantulan dari semangat emansipasi dari aneka bentuk penindasan, khususnya penindasan yang ditimbulkan oleh kolonialisme dan feodalisme, yang bersahutan dengan semangat egalitarianisme. Cita kerakyatan hendak menghormati suara rakyat dalam politik; dengan memberi jalan bagi peranan dan pengaruh besar yang dimainkan oleh rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah. Cita permusyawaratan memancarkan kehendak untuk menghadirkan negara persatuan yang dapat mengatasi paham perseorangan dan golongan, sebagai pantulan dari semangat kekeluargaan dari pluralitas kebangsaan Indonesia dengan mengakui adanya “kesederajatan/persamaan dalam perbedaan”. Dalam kaitan ini, Soekarno meyakini bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan perwakilan.⁸ Karena itu, dengan “asas kerakyatan” itu, negara harus menjamin bahwa setiap warganegara memiliki kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan.

Selain kedua ciri tersebut, demokrasi Indonesia juga mengandung ciri “hikmat-kebijaksanaan”. Cita hikmat-kebijaksanaan merefleksikan orientasi etis, sebagaimana dikehendaki oleh Pembukaan UUD 1945 bahwa susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat itu hendaknya didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, perikemanusiaan, persatuan, permusyawaratan dan keadilan.

Dalam kaitan ini, Mohammad Hatta menjelaskan bahwa, “Kerakyatan yang dianut oleh bangsa Indonesia bukanlah kerakyatan yang mencari suara terbanyak saja, tetapi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.” Selanjutnya dikatakan, “Karena itu demokrasi Indonesia bukan demokrasi liberal dan juga bukan demokrasi totaliter, karena berkaitan secara menyeluruh dengan sila-sila Pancasila lainnya”.⁹ Orientasi etis (hikmat-kebijaksanaan) ini dihidupkan melalui daya rasionalitas, kearifan

⁸ Lihat “Uraian Sila Demi Sila Hasil Rumusan Panitia Lima”, khususnya untuk bagian Uraian Sila Keempat, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, seperti dimuat kembali dalam Mohammad Hatta, *Pengertian Pancasila, Pidato Peringatan Lahirnya Pancasila tanggal 1 Juni 1977 di Gedung Kebangkitan Nasional*. CV Haji Masagung, Jakarta 1977.

⁹ M. HATTA, 1957, 34-35

konsensual, dan komitmen keadilan yang dapat menghadirkan suatu toleransi dan sintesis yang positif sekaligus dapat mencegah kekuasaan dikendalikan oleh “mayorokrasi” dan “minorokrasi”.

Dalam demokrasi permusyawaratan, suatu keputusan politik dikatakan benar jika memenuhi setidaknya empat prasyarat. Pertama, harus didasarkan pada asas rasionalitas dan keadilan bukan hanya berdasarkan subjektivitas ideologis dan kepentingan. Kedua, didedikasikan bagi kepentingan banyak orang, bukan demi kepentingan perseorangan atau golongan. Ketiga, berorientasi jauh ke depan, bukan demi kepentingan jangka pendek melalui akomodasi transaksional yang bersifat destruktif (toleransi negatif). Keempat, bersifat imparsial, dengan melibatkan dan mempertimbangkan pendapat semua pihak (minoritas terkecil sekalipun) secara inklusif, yang dapat menangkal dikte-dikte minoritas elit penguasa dan pengusaha serta klaim-klaim mayoritas.

Tentang bagaimana cara bekerjanya demokrasi permusyawaratan, Hatta menganjurkan perlunya berjejak pada tradisi permusyawaratan desa. Meski demikian, dia mengingatkan bahwa tidak semuanya yang tampak bagus pada demokrasi desa bisa dipakai begitu saja pada tingkat negara. “Mufakat yang dipraktekkan di desa-desa ialah mengambil keputusan dengan kata sepakat, dengan persetujuan semuanya, setelah masalahnya diperbincangkan dengan panjang lebar.” Ada pun pada tingkat negara, menurutnya “terdapat berbagai partai dan pertentangan politik”, sehingga keputusan dengan mufakat secara bulat memang sulit dicapai dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, sebagai pilihan terakhir, harus dimungkinkan pengambilan keputusan dengan suara terbanyak. Berkaitan dengan itu, Hatta menegaskan bahwa “mufakat yang dipaksakan sebagaimana lazim terjadi di negeri-negeri totaliter tidaklah sesuai dengan paham demokrasi Indonesia, sebab mufakat baru jadi sebagai hasil daripada permusyawaratan. Dengan tidak ada musyawarat, di mana tiap-tiap orang berhak untuk menyatakan pendapatnya, tidak ada mufakat”.¹⁰

Dalam konteks inilah, Hatta mengingatkan bahwa masyarakat kolektif yang demokratis perlu merawat mentalitas kolektif yang cenderung pada kemaslahatan umum, sebagai prasyarat rohaniah yang memudahkan tercapainya mufakat. Selengkapnya dia katakan:

¹⁰ M. HATTA, 1956; M. HATTA, *Kebangsaan dan Kerakyatan: Karya Lengkap Bung Hatta*, Emil Salim (Ketua Dewan Editor), Vol. 1, LP3ES, Jakarta 1998, 14

“Tetapi di dalam masyarakat kolektif yang demokratis, seperti Indonesia, mentalitet orang-seorang berlainan dari di dalam masyarakat individualis. Dalam segala tindakannya dan menyatakan pendapatnya, ia terutama dikemudikan oleh kepentingan umum. Dalam keselamatan kesemuanya terletak kepentingannya sendiri. Sebab itu, pada dasarnya, mencapai kata sepakat lebih mudah.”

Mentalitas kolektif ini, menurutnya, tidak perlu membuat seseorang menjadi objek kolektivitas yang tidak memiliki kebebasan untuk memilih. Yang diperlukan adalah bahwa kemerdekaan individu itu harus beroperasi dalam batas garis kontur kemaslahatan umum. Selengkapnya dia katakan:

“Sungguh pun orang-seorang dalam pikirannya dan dalam tindakannya ke luar terikat kepada cita-cita kepentingan umum, ia bukan obyek semata-mata daripada kolektivitet, seperti yang berlaku dalam negara totaliter. Ia tetap subyek yang mempunyai kemauan, merdeka bergerak untuk mengadakan perhubungan yang spesial, untuk mengadakan diferensiasi. Dalam perikatan masyarakat ia tetap mempunyai cita-cita, mempunyai pikiran untuk mencapai kemaslahatannya atau keselamatan umum”¹¹

Alhasil, dalam demokrasi permusyawaratan, suara mayoritas diterima sebatas prasyarat minimum dari demokrasi, yang masih harus berusaha dioptimalkan melalui partisipasi dan persetujuan yang luas dari segala kekuatan secara inklusif. Partisipasi dan persetujuan luas ini dicapai melalui persuasi, kompromi, dan konsensus secara bermutu dengan mensyaratkan mentalitas kolektif dengan bimbingan hikmat-kebijaksanaan, sehingga membuat kekuatan manapun akan merasa ikut memiliki, loyal, dan bertanggung jawab atas segala keputusan politik. Atas dasar itu, pemungutan suara (*voting*) harus ditempatkan sebagai pilihan terakhir, dan itu pun masih harus menjunjung tinggi semangat kekeluargaan yang saling menghormati.

Dalam demokrasi permusyawaratan, kebebasan kehilangan makna substantifnya sejauh tidak disertai kesederajatan dan persaudaraan (kekeluargaan). Kesederajatan dan semangat kekeluargaan dari perbedaan aneka gugus kebangsaan diperkuat melalui pemuliaan nilai-nilai keadilan. Menurut penjelasan Mohammad Hatta, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan berhubung erat pula dengan sila Keadilan Sosial,

¹¹M.HATTA, 1956; M.HATTA, 1998, *Op.Cit.*, 15

yakni untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat”.¹² Lebih lanjut, dalam *Demokrasi Kita* (1960), Hatta mengatakan, “Demokrasi politik saja tidak dapat melaksanakan persamaan dan persaudaraan. Di sebelah demokrasi politik harus pula berlaku demokrasi ekonomi. Kalau tidak, manusia belum merdeka, persamaan dan persaudaraan belum ada”. Senada dengan itu, Soekarno menegaskan bahwa demokrasi yang harus dikibarkan di negara ini adalah demokrasi politik dan ekonomi:

“Bagaimana dan demokrasi yang harus dituliskan di atas bendera kita,--yang harus kita adakan di seberang jembatan-emas? Demokrasi kita haruslah demokrasi baru, demokrasi sejati, demokrasi yang sebenar-benarnya pemerintahan Rakyat. Bukan ‘demokrasi’ à la Eropah dan Amerika yang hanya suatu ‘potret dari pantatnya’ demokrasi-politik sahaja, bukanlah demokrasi yang memberi kekuasaan 100% pada Rakyat di dalam urusan politik sahaja, tetapi suatu demokrasi politik dan ekonomi yang memberi 100% kecakrawartian pada Rakyat-jelata di dalam urusan politik dan urusan ekonomi. Demokrasi politik dan ekonomi inilah satu-satunya demokrasi yang boleh dituliskan di atas bendera partai,--ditulis dengan aksara-aksara-api sebagai di atas saya katakan, agar supaya menyala-nyala tertampak dari ladang dan sawah dan bingkil dan paberik di mana Marhaen berkeluh-kesah mandi keringat mencari sesuap nasi”¹³

Demikianlah rancang bangun Konstitusi Proklamasi dalam menjaga harmoni antara kesatuan dan kebhinekaan. Dalam kejernihan bening budi bangsa Indonesia disadari bahwa kemerdekaan hanya bisa dicapai dan diisi dengan menyertakan etos kedua sayap kebudayaan itu. Secara metaforis, kesadaran ini tercermin pada detik-detik menjelang Proklamasi Kemerdekaan Indonesia. Ketika matahari mulai meninggi, dan kerumunan massa yang tak sabar mendesak Bung Karno untuk segera mengucapkan proklamasi, yang didesak tetap tak mau bangkit dari peraduan tanpa kehadiran sebuah nama. “Aku masih menderita demam, tetapi aku tidak kehilangan akal. Menghadapi desakan-desakan kepadaku, yang mengherankan, aku masih dapat berpikir dengan jernih. ‘Hatta belum datang,’ kataku, ‘Aku tidak mau membacakan proklamasi tanpa Hatta’.”¹⁴

Namun di dalam perkembangan lebih lanjut, pelaksanaan sistem pemerintahan negara sering kali melenceng dari *maxim* keseimbangan itu.

¹² M. HATTA, 1957, 35

¹³ SOEKARNO, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Vol. 1, Panitia Di Bawah Bendera Revolusi, Jakarta 1965, 320

¹⁴ *Ibid.*

Menyusul Maklumat Wakil Presiden Mohammad Hatta (3 November 1945), politik Indonesia lebih berat pada sayap kebhinekaan. Di luar ekspektasi Hatta sendiri, jumlah partai politik meledak, disusul oleh penerapan sistem pemerintahan parlementer yang menyimpang dari Konstitusi Proklamasi—meski dapat dipahami untuk kepentingan diplomasi yang memaksa Soekarno untuk melengkungkan (meski tak mematahkan) pendiriannya. Konsekuensinya, Bung Karno (lambang unitas) “ditinggalkan” sekadar sebagai Presiden simbolik. Diversitas menjadi orientasi politik, bahkan di saat negara memerlukan persatuan dalam menghadapi agresi Belanda, partai-partai sibuk dengan kepentingannya masing-masing, mengabaikan komitmen pada *blue-print* pembangunan kesejahteraan bersama. Pemerintahan silih berganti, dengan tidak ada kabinet yang bisa bertahan lebih dari dua tahun. Pemilu 1955 yang diharapkan menjadi tonggak bagi perwujudan pemerintahan yang stabil tidak memenuhi harapan.

Tahun 1956, Bung Karno yang mulai kehilangan kesabaran menyerukan pembubaran partai politik. Terbentur pada kesulitan pembubaran partai politik, ia pun mundur beberapa tindak dengan mengeluarkan serangkaian konsepsi yang mengarah pada penyederhanaan partai politik, memasukan anasir golongan fungsional ke dalam DPR, serta pembentukan kabinet gotong-royong/kabinet karya, yang kesemuanya itu mengarah pada sistem pemerintahan yang lebih berat pada sayap kesatuan. Pada tahap ini, giliran Bung Hatta (lambang diversitas) yang “ditinggalkan” menyusul pengunduran dirinya sebagai Wakil Presiden pada 1956.

Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, kecenderungan watak pemerintahan bablasan Orde Lama itu diteruskan oleh Orde Baru secara lebih eksekutif. Meskipun rezim ini mengklaim menjalankan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, dalam pelaksanaannya banyak yang menyimpang dari desain keseimbangan yang dikehendaki Konstitusi Proklamasi.

Di bawah rezim yang menekankan unitas seperti itu harus diakui politik lebih memperhatikan pembangunan, stabilitas politik terjamin, pertumbuhan ekonomi menggembirakan. Di sisi lain, pemaksaan penyederhanaan partai, kecenderungan sentralisasi kekuasaan, pengekan hak-hak berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat, serta penyeragaman budaya yang mengarah pada dekulturnisasi golongan etnis minoritas, banyak mengorbankan dimensi kebhinekaan Indonesia.

Terbukti, corak kekuasaan seperti itu pun tidak tahan banting. Meningkatnya akumulasi modal swasta, ledakan dalam jumlah lulusan pendidikan tinggi dan kelas menengah perkotaan, serta perubahan *mood* dalam hubungan internasional, membawa desakan yang lebih kuat ke arah perluasan keterbukaan dan partisipasi politik. Begitu pertumbuhan ekonomi yang menjadi basis legitimasi rezim developmentalisme-represif jatuh karena krisis ekonomi, rezim Orde Baru pun segera tumbang oleh ledakan partisipasi politik.

Orde Reformasi muncul dengan membawa pendulum sejarah bergerak ekstrem menuju diversitas. Ledakan multi-partai menarik komitmen politik pada kepentingan partikularitas. Kekuasaan negara menjadi kekuasaan partai, dengan memagnifikasi fungsi DPR dan mengintervensi jabatan-jabatan pemerintahan. MPR sebagai lembaga kedaulatan rakyat tertinggi, representasi semangat kekeluargaan segala kekuatan rakyat, dikosongkan dari utusan golongan (simpul persatuan) dan dijatuhkan posisinya sekadar lembaga tinggi biasa, lantas dilucuti perannya dalam menetapkan GBHN. Meski Konstitusi hasil amandemen menyatakan bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan, secara *de facto* urat nadi Negara Kesatuan itu sendiri sudah robek dengan menyisakan retakan-retakan dalam konektivitas antara pemerintahan pusat dan daerah, bahkan antar daerah Tingkat Dua dalam satu propinsi, yang tak terbayangkan dalam bentuk negara federal sekalipun.

Dalam keterbukaan ruang publik Orde Reformasi ini, anak-cucu Soekarno bisa memainkan peran politik, tapi jatung kesadaran Bung Karno dimatikan secara sistemik. Kombinasi antara penjelimehan prosedur demokrasi dan partikularisme politik menggelembungkan biaya politik seraya mengempiskan komitmen politik pada persatuan dan kesejahteraan bersama.

Dengan meninggalkan Bung Karno, Orde Reformasi juga tak sepenuhnya memuliakan Bung Hatta, ketika tekanan pada diversitas tidak dibarengi oleh kekuatan individualitas yang diidealisasikan Bung Hatta. Ledakan diversitas tanpa otonomi-kritisisme individu hanya membuat politik dirayakan oleh kerumunan, yang mudah “dijinakkan” oleh sogokan uang atau dibelokan ke arah anarkisme dan terorisme komunal.

Setelah 68 tahun Indonesia merdeka, bangsa Indonesia tak kunjung belajar dari sejarah yang membuatnya tak kunjung sadar bahwa dua proklamatornya, Soekarno dan Mohammad Hatta, bukan sekadar dua nama yang kebetulan tampil

pada momen yang tepat. Keduanya tampil berkat rahmat Tuhan sebagai manifestasi ‘tindakan sejarah’ (*historical action*) dan ‘penemuan sejarah’ (*historical self-invention*) dari kegigihan pergulatan dua arus besar kebudayaan Indonesia untuk membebaskan diri dari belenggu penjajahan dengan memadukan diri dalam sejioli monodualisme kekuatan sejarah Indonesia: “bhinneka tunggal ika” (*unity in diversity*).

2. Mengembangkan Budaya Berdemokrasi

Dengan menjangkarkan demokrasi pada kebudayaan dan kepribadian nasional tidaklah berarti bahwa pemuliaan terhadap nilai dan asas lama itu harus dilakukan dengan “mata tertutup”. Sedari awal, para pendiri Republik menyadari sepenuhnya adanya warisan tradisi lokal yang menindas. Untuk itu, diperlukan “mata terbuka” untuk melakukan peminjaman budaya secara selektif dengan keyakinan bahwa tradisi lama bisa diolah untuk memenuhi tuntutan perkembangan kemanusiaan dengan mengambil faedah dari unsur-unsur budaya luar yang konstruktif. Dalam ungkapan Ki Hadjar Dewantoro dikatakan:

“Dalam pada itu hendaknya kebudayaan lama disaring seperlunya; apa yang bertentangan dengan zaman baru dan/atau tak bermanfaat lagi harus dihapuskan, dihentikan atau dibekukan, sedangkan yang masih berguna diperbaiki. Jangan lupa memasukkan bahan baru, baik dari dunia luar maupun dari hidup baru sendiri, asalkan dapat mengembangkan dan memperkaya”¹⁵

Dalam lapangan politik, salah satu warisan tradisi lama yang menindas itu bernama feodalisme. Dalam kaitan ini, dasar ontologis menjadi Indonesia, selain merupakan perjuangan untuk membebaskan diri dari kolonialisme dari luar, juga merupakan perlawanan abadi terhadap feodalisme dari dalam. Elemen-elemen kultural untuk melakukan perlawanan terhadap feodalisme itu diramu dari unsur-unsur tradisi musyawarah demokrasi desa, tradisi egalitarianisme Islam, dan tradisi “sosial-demokrasi” yang diadopsi dari Barat.

Tradisi kekuasaan pra-Indonesia memang kerajaan feodal, yang dikuasai oleh raja-raja autokrat. Meskipun demikian, nilai-nilai demokrasi hingga taraf tertentu telah berkembang dalam budaya nusantara, dan dipraktikkan setidaknya dalam unit politik kecil, seperti desa di Jawa, nagari di Sumatra Barat, banjar di Bali, dan lain

¹⁵ DEWANTORO, 1941; D. REEVE, *Golkar, Sejarah yang Hilang*, Komunitas Bambu, Jakarta 2013, 14

sebagainya. Dalam pandangan Tan Malaka, paham kedaulatan rakyat sebenarnya sudah tumbuh sejak lama di bumi Nusantara. Di alam Minangkabau, misalnya, pada abad 14 sampai 16 kekuasaan raja dibatasi oleh ketundukannya pada keadilan dan kepatutan. Ada istilah yang cukup terkenal di masa itu bahwa “Rakyat ber-raja pada Penghulu, Penghulu ber-raja pada Mufakat, dan Mufakat ber-raja pada alur dan patut”. Dengan demikian, menurutnya, raja sejati di dalam kultur Minangkabau ada pada alur (logika) dan patut (keadilan). Alur dan dan patut-lah yang menjadi pemutus terakhir sehingga keputusan seorang raja akan ditolak bila bertentangan dengan pikiran akal sehat dan prinsip-prinsip keadilan.¹⁶

Menurut analisis Hatta, demokrasi asli Nusantara itu dapat terus bertahan di bawah feodalisme karena, di banyak tempat di Nusantara, tanah sebagai faktor produksi yang terpenting bukanlah kepunyaan raja, melainkan dimiliki bersama oleh masyarakat desa. Karena pemilikan bersama atas tanah desa ini, maka hasrat tiap-tiap orang untuk memanfaatkan tanah ini harus mendapatkan persetujuan kaumnya. Hal inilah yang mendorong tradisi gotong-royong dalam memanfaatkan tanah bersama yang merembet pada urusan-urusan lainnya, termasuk mengenai hal-hal pribadi seperti mendirikan rumah. Adat hidup seperti itu membawa kebiasaan bermusyawarah menyangkut kepentingan umum, yang diputuskan secara mufakat (kata sepakat). Seperti disebut dalam pepatah Minangkabau: “*Bulek aei dek pambuluah, bulek kato dek mufakat*” (Bulat air karena pembuluh/bambu, bulat kata karena mufakat). Tradisi musyawarah-mufakat ini kemudian melahirkan institusi rapat pada tempat tertentu, di bawah pimpinan kepala desa. Setiap orang dewasa yang menjadi warga asli desa tersebut berhak hadir dalam rapat itu.

Karena alasan pemilikan faktor produksi bersama dan tradisi musyawarah, demokrasi desa boleh saja ditindas oleh kekuasaan feodal, namun sama sekali tak dapat dilenyapkan; bahkan tumbuh hidup sebagai adat istiadat. Hal ini, menurutnya, menanamkan keyakinan di lingkungan pergerakan kebangsaan “bahwa demokrasi Indonesia yang asli kuat bertahan, liat hidupnya”, seperti terkandung dalam pepatah Minangkabau, “*indak lakang dek paneh, indak lapuak dek ujan*”; tidak leang karena panas, tidak lapuk karena hujan.¹⁷

Hatta menambahkan dua anasir lagi dari tradisi demokrasi desa yang asli di Nusantara. “Yaitu hak untuk mengadakan protes bersama terhadap peraturan-

¹⁶ T. MALAKA, *Merdeka 100%*, Marjin Kiri, Tangerang 2005, 15-16

¹⁷ M. HATTA, *Demokrasi Kita*, Pandji Masyarakat, Jakarta 1960, 121-123

peraturan raja yang dirasakan tidak adil, dan hak rakyat untuk menyingkir dari daerah kekuasaan raja, apabila ia merasa tidak senang lagi hidup di sana.” Dalam melakukan protes, biasanya rakyat secara bergerombol berkumpul di alun-alun dan duduk di situ beberapa lama tanpa berbuat apa-apa, yang mengekspresikan suatu bentuk demonstrasi yang damai. Tidak sering rakyat yang sabar berbuat seperti itu. Namun, apabila hal itu dilakukan, pertanda menggambarkan situasi kegentingan yang memaksa penguasa untuk mempertimbangkan ulang peraturan yang dikeluarkannya. Adapun hak menyingkir, dapat dianggap sebagai hak orang-seorang untuk menentukan nasib sendiri.¹⁸

Tradisi demokrasi desa itu diperkuat oleh nilai-nilai demokratis dari Islam. Tentang kontribusi Islam, Bung Karno menyebutkan bahwa tradisi Islam di Nusantara membawa transformasi masyarakat feodal menuju masyarakat yang lebih demokratis.¹⁹ Dalam perkembangannya, Hatta juga memandang stimulus Islam sebagai salah satu sumber yang menghidupkan cita-cita demokrasi sosial di kalbu para pemimpin pergerakan kebangsaan.

Nilai-nilai demokratis Islam itu bersumber dari akar teologisnya. Inti dari keyakinan Islam adalah pengakuan pada Ketuhanan Yang Maha Esa (*Tawhid, Monotheisme*). Dalam keyakinan ini, hanya Tuhanlah satu-satunya wujud yang pasti. Semua selain Tuhan bersifat nisbi belaka. Konsekuensinya, setiap bentuk pengaturan hidup sosial manusia yang melahirkan kekuasaan mutlak, dinilai bertentangan dengan jiwa *Tawhid*. Kelanjutan logis dari prinsip *Tawhid* adalah paham persamaan (kesederajatan) manusia di hadapan Tuhan, yang melarang adanya perendahan martabat serta pemaksaan kehendak/pandangan antarsesama manusia. Dengan prinsip persamaan, manusia juga didorong menjadi makhluk sosial yang menjalin kerjasama dan persaudaraan untuk mengatasi kesenjangan dan meningkatkan mutu kehidupan bersama.²⁰

Kehadiran Islam di Nusantara membawa perubahan penting dalam pandangan dunia (*world view*) dan etos masyarakat, terutama, pada mulanya, bagi masyarakat wilayah pesisir. Menurut Dennis Lombard, Islam meratakan jalan bagi modernitas dengan memunculkan masyarakat perkotaan dengan konsepsi

¹⁸ M. HATTA, 1960, *Op.Cit.*, 123

¹⁹ SOEKARNO, 1965, *Op.Cit.*: 265

²⁰ N. ISLAM MADJID, *Doktrin dan Peradaban: Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan, dan Kemoderenan*, Yayasan Wakaf Paramadina, Jakarta 1992, 4

'kesetaraan' dalam hubungan antarmanusia, konsepsi 'pribadi' (*nafs, personne*) yang mengarah pada pertanggungjawaban individu, serta konsepsi waktu (sejarah) yang 'linear', menggantikan konsepsi sejarah yang melingkar.²¹ Dalam pandangan Lombard, pengaruh modernisasi dan nilai-nilai humanisme Barat pada dasarnya melanjutkan jalan yang sebelumnya telah diratakan oleh pengaruh Islam.

Stimulus Islam membawa transformasi Nusantara dari sistem kemasyarakatan feodalistis berbasis kasta menuju sistem kemasyarakatan yang lebih egaliter.²² Transformasi ini tercermin dalam perubahan sikap kejiwaan orang Melayu terhadap penguasa. Sebelum kedatangan Islam, dalam Dunia Melayu berkembang peribahasa, "Melayu pantang membantah." Lewat pengaruh Islam, peribahasa itu berubah menjadi, "Raja adil, raja disembah' raja zalim, raja disanggah." Nilai-nilai egalitarianisme Islam ini pula yang mendorong perlawanan kaum pribumi terhadap sistem "kasta" baru yang dipaksakan oleh kekuatan kolonial.²³

Tradisi demokrasi desa yang diperkuat oleh nilai-nilai demokratis Islam itu memberi lahan bagi penyemaian nilai-nilai sosial-demokrasi dari Barat. Bung Hatta, seperti juga Bung Karno, menolak mentah-mentah untuk mengekor model demokrasi-liberal yang menekankan suara mayoritas, tetapi dapat menerima nilai-nilai demokrasi-sosial yang mengedepankan semangat konsensus dan keadilan sosial.

Nilai-nilai demokrasi-sosial dari Barat itu dipinjam melalui perjumpaan yang intens dengan tradisi demokrasi di Eropa yang dialami oleh mereka yang menempuh pendidikan di Eropa, penyelidikan atas praktik sosio-demokrasi di negara-negara Skandinavia, instalasi institusi demokrasi di Tanah Air seperti Volkstraad, dan yang lebih penting melalui kesadaran emansipatoris akibat keterpaparan anak-anak negeri dengan sistem pendidikan Eropa dan kemunculan ruang publik modern di Nusantara.

Bibit-bibit kelahiran ruang publik modern di Hindia dimungkinkan oleh dampak ikutan dari penerapan ekonomi Liberal pada paruh akhir abad ke-19, yang bertanggungjawab dalam mendorong pendirian pers-pers vernakular (berbahasa lokal) serta dalam penyebarluasan klub-klub sosial bergaya Eropa. Lewat proses pendidikan dan *mimicry* dan dengan cara membaca pers vernakular yang didirikan

²¹ LOMBARD, D., *Nusa Jawa: Silang Budaya. Vol. 1 & 2*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1996, 149-242

²² WERTHEIM, W.F., *Indonesian Society in Transition*, Van Hoeve, The Hague 1956, 205

²³ *Ibid.*

oleh orang Eropa dan kemudian juga oleh orang keturunan Cina, serta dengan membentuk perhimpunan-perhimpunan, inteligensia pribumi pada akhirnya bisa menciptakan ruang publiknya sendiri.

Wacana dominan pada fase kecambah ruang publik modern ini berkisar pada isu “kemadjoean”. Kemadjoean dalam arti ini mengekspresikan suatu kehendak untuk mencapai status sosial yang ideal, baik sebagai individu maupun komunitas imajiner, yang meliputi banyak hal: kemajuan pendidikan, modernisasi (yang secara luas diasosiasikan dengan Westernisasi), kehormatan, dan keberhasilan dalam hidup.

Sampai akhir abad ke-19, peran para guru dalam mempromosikan wacana *kemadjoean* sangatlah menonjol, setidaknya karena dua alasan. Pertama, profesi guru hingga masa ini menghimpun porsi terbesar dari orang-orang pribumi berpendidikan terbaik, dan sebagai para pendidik, mereka merupakan pihak yang paling merasa terpanggil untuk mengemban misi suci untuk mencerahkan saudara-saudara sebangsanya. Kedua, fakta bahwa profesi guru kurang dihargai jika dibandingkan dengan posisi-posisi administratif mungkin telah menstimulasi mereka untuk menjadi artikulator dari konsep ‘*kemadjoean*’ dalam rangka menjadikannya sebagai tolok ukur baru dalam menentukan privilese sosial. Peran yang menonjol dari para guru ini menunjukkan bahwa ‘intelektual organik’ dari bibit inteligensia pada akhir abad ke-19 ini terutama berasal dari lingkaran-lingkaran para guru.²⁴

Dengan trajektori kemadjoean yang telah dirintis kaum guru, sedini awal dekade pertama abad ke-20, terjadilah fase formatif ruang publik modern. Sejauh mengenai perkembangan pers vernakular, dekade pertama abad ke-20 merupakan momentum paling penting dalam sejarah keterlibatan kaum pribumi dalam bidang

²⁴ Tuntutan utama dalam proyek emansipasi kaum guru ini berkisar pada upaya perjuangan kata/bahasa. Yakni peluasan akses terhadap kepustakaan serta peningkatan pengajaran bahasa Belanda di sekolah-sekolah pendidikan guru pribumi dan pengajaran bahasa Belanda bagi semua anak pribumi (Adam 1995: 89). Kaum guru melancarkan tuntutan dan kritik mereka terutama lewat majalah-majalah pendidikan, seperti *Soeloeh Pengadjar* di Probolinggo (yang pertama kali terbit pada tahun 1887) dan *Taman Pengadjar* di Semarang (terbit sekitar tahun 1899-1914). Majalah-majalah itu memainkan peran yang signifikan dalam mengartikulasikan aspirasi-aspirasi guru pribumi. bagi penghapusan diskriminasi dalam pendidikan. Seiring dengan itu, persis menjelang akhir abad ke-19, perkumpulan guru paling berpengaruh terbentuk, yang diberi nama klub ‘*Mufakat Guru*’. Cabang-cabang dari klub ini bermunculan di berbagai kabupaten dan kawedanan di Jawa. Tujuan dari ‘*Mufakat Guru*’ pada pokoknya ialah ‘untuk membuka jalan bagi para guru untuk bersatu dan berdiskusi mengenai permasalahan dan isu kemadjoean.

tersebut.²⁵ Para jurnalis pribumi yang paling terkemuka pada masa itu berasal dari para pelajar atau mantan pelajar sekolah *Dokter-Djawa*/STOVIA. Di antara mereka, yang paling terkenal ialah Abdul Rivai (lahir tahun 1871) dan Tirta Adhi Surjo (1880-1918). Melanjutkan tradisi perjuangan kaum guru, para jurnalis-inteligensia ini juga memunculkan tongkat kebangkitan lewat bahasa dan konstruksi tanda.

Menulis pada edisi perdana (1902) majalah pengobar 'kemajuan', *Bintang Hindia*, Abdul Rivai memperkenalkan istilah 'bangsawan pikiran'. Dikatakan, "Tak ada gunanya lagi membicarakan 'bangsawan usul', sebab kehadirannya merupakan takdir. Jika nenek-moyang kita keturunan bangsawan, maka kitapun disebut bangsawan, meskipun pengetahuan dan capaian kita bagaikan katak dalam tempurung. Saat ini, pengetahuan dan pencapaianlah yang menentukan kehormatan seseorang. Situasi inilah yang melahirkan 'bangsawan pikiran'."

Tulisan seorang lulusan sekolah Dokter-Jawa ini, mewakili kegetiran anak-anak terdidik dari kalangan priyayi rendahan dan non-bangsawan. Karena administrasi pribumi, sebagai lambang kehormatan, diperuntukkan bagi anak-anak priyayi tinggi, anak-anak dari kalangan ini cenderung memilih sekolah menak yang disebut *hoofdenschool* (awal abad 20 menjadi OSVIA). Sementara itu, perluasan birokrasi dan kapitalisme memerlukan tenaga-tenaga pertukangan. Sekolah Dokter-Jawa (awal abad 20 menjadi STOVIA) dan sekolah guru (*Kweekschool*) semula dirancang untuk memenuhi keperluan itu.

Diskriminasi tidak sendirinya lenyap dengan menyandang ijazah. Baik dalam standar gaji maupun status sosial, lulusan STOVIA lebih rendah ketimbang lulusan OSVIA. Situasi inilah yang mendorong kaum terdidik dari keturunan priyayi rendahan dan non-bangsawan berjuang memunculkan 'pikiran' sebagai tanda baru kehormatan sosial.

Dalam usaha itu, anak-anak STOVIA bermotivasi tinggi untuk memperjuangkan gerakan-gerakan kebangkitan. Salah satu yang terpenting adalah pendirian perkumpulan Budi Utomo (BU) pada 1908. Dengan melancarkan kritik terhadap kegagalan kepemimpinan priyayi tua dalam melindungi kepentingan

²⁵ Sementara pada abad ke-19, telah ada beberapa redaktur dan jurnalis pribumi yang bekerja untuk pers milik orang Belanda/Indo dan orang keturunan Cina, peran kaum pribumi dalam dekade awal abad ke-20 jauh lebih substansial. Di samping jumlah redaktur dan jurnalis pribumi yang meningkat, para anggota dari inteligensia pribumi itu sekarang telah mendirikan pers yang sepenuhnya dimiliki dan dikelola oleh kalangan pribumi sendiri.

rakyat, pada awalnya BU bermaksud memperjuangkan kepemimpinan kaum muda. Meskipun terbukti, pengaruh priyayi mapan masih terlalu kuat, membuat BU segera dibajak oleh kalangan priyayi konservatif.

Betapapun, BU menjadi tonggak penting dalam pertumbuhan gerakan kebangkitan berbasis ‘bangsawan pikiran’. Sejak itu, ‘pikiran’ menjadi peta-jalan bagi ideal-ideal generasi selanjutnya. Memasuki dekade kedua abad ke-20, dengan dibukanya sekolah ala Eropa bagi penduduk bumiputera, seperti HIS (sekolah dasar), MULO (sekolah menengah pertama), dan AMS (sekolah menengah atas), orang-orang terdidik dari keturunan priyayi-rendahan dan non-bangsawan makin besar jumlahnya. Berpijak pada peta-jalan yang telah dipancarkan generasi sebelumnya, angkatan baru kaum terdidik bergerak lebih maju dengan mencampakkan kata bangsawan yang mendahului kata pikiran. Seseorang menulis di *Sinar Djawa* (4 Maret 1914): “Dengan pergeseran waktu, telah muncul jenis bangsawan baru, yakni ‘bangsawan pikiran’. Namun jika bangsawan pikiran ini hanyalah kelanjutan dari bangsawan usul, maka perubahan dan pergerakan tak akan pernah lahir.”

Maka tanda baru segera dicipta, tanda yang sepenuhnya bebas dari imaji kebangsawanan, dan bekhidmat sepenuhnya pada pikiran. Tanda itu bernama ‘kaum terpelajar’ atau ‘pemuda-pelajar’, atau seringkali diungkapkan dalam bahasa Belanda, ‘jong’. Dalam tanda dan peta-jalan seperti inilah generasi Sukarno, Hatta, Sjahrir dan Natsir dibesarkan.

Semua tokoh-tokoh ini lahir pada dekade pertama abad ke-20, dan semuanya tak bisa dikatakan sebagai anak-anak priyayi tinggi. Sukarno hanyalah anak priyayi-rendahan yang mujur bisa masuk ELS karena pertolongan seorang guru Belanda; Hatta adalah anak ulama-pedagang, yang beruntung bisa diterima di ELS karena kekayaan keluarganya; Sjahrir berlatar sedikit lebih baik, ayahnya seorang jaksa pribumi sehingga diterima di ELS; Keluarga Natsir lebih rendahan lagi, ayahnya hanyalah seorang jurutulis kontelir, yang membuatnya hanya diterima di HIS. Alhasil, mereka bisa memasuki pendidikan sistem Eropa, berkat kegigihan generasi sebelumnya dalam menciptakan tanda; tanda yang membuat Belanda terpaksa mengendurkan persyaratan keturunan.

Tampak jelas, perjuangan merobohkan kolonialisme dan feodalisme dimulai dari kerja wacana. Tanpa kata, perjuangan kehilangan arah. Seperti itu jugalah generasi Sukarno. Praksis wacana lewat kelompok studi, kerja jurnalistik,

dan kesasteraan menjadi tahap awal dari perjuangan mereka. Sejak 1924, Hatta terlibat aktif di Perhimpunan Indonesia berikut jurnalnya *Indonesia Merdeka*, seraya tak lupa menulis puisi-puisi patriotik²⁶. Pada 1926, Sukarno mendirikan Algemene Studieclub berikut jurnalnya, *Indonesia Moeda*. Saat yang sama ia juga aktif sebagai editor malajah SI, *Bandera Islam* (1924-1927), bahkan selama pembuangan tak luput menulis naskah drama. Seperti Hatta, Sjahrir aktif di Perhimpunan Indonesia, dan kelak berperan penting dalam jurnal *Daulat Rakyat*. Ia pun dikenal sebagai pemain sandiwaranya dengan erudisinya yang luas di bidang kesusasteraan. Natsir mengikuti beberapa kelompok diskusi dan terlibat intens di Persatuan Islam. Sejak 1929 ia mulai menekuni kerja jurnalistik sebagai ko-editor dari jurnal *Pembela Islam*.

Menulis adalah mencipta, dan mencipta selalu mensyaratkan membaca. Semakin banyak mencipta, semakin banyak membaca; semakin kaya bacaan, semakin kaya hasil penciptaan. Yang pertama mereka ciptakan adalah nama. Tanda pengenalan diri, yang memberi kesadaran eksistensial. Jika tak suka dengan rumah kolonial, hal pertama yang harus dirobohkan adalah tanda-tanda yang diciptakannya. Jika Belanda menandai tanah-air ini sebagai Hindia-Belanda, yang diperjuangkan generasi Sukarno adalah memberi nama baru kepada tumpah darahnya. Semula ditemukan sebuah istilah dalam bahasa Belanda ‘Indonesische’, yang merujuk pada suatu geo-kultur di kawasan Austronesia yang berciri kepulauan dan bercorak kultur India. Maka pada 1922, perkumpulan pelajar Indonesia di Negeri Belanda, *Indische Vereeniging*, berubah menjadi *Indonesische Vereeniging*. Pada 1924, Sutomo mendirikan kelompok studi pertama pemuda-pelajar bumiputera dengan nama ‘Indonesische Studieclub’. Dari sinilah kemerdekaan Indonesia menemukan jangkarnya.

Demikianlah, perjuangan menjadi Indonesia adalah perjuangan melawan kolonialisme dan feodalisme yang dimulai dengan memancangkan “pikiran” dan “keberaksaraan” sebagai kehormatan sosial. Dengan logika yang sama, manakala “pikiran” dan “keberaksaraan” tidak lagi dihormati, maka feodalisme menguat kembali.

Lima belas tahun setelah reformasi digulirkan, perkembangan demokrasi Indonesia ibarat mengenakan baju secara terbalik. Demokrasi yang mestinya dijiwai oleh meritokrasi justru menghidupkan feodalisme baru dalam bentuk nepotisme.

²⁶ Dua yang terkenal, *Beranta Indera* dan *Hindania*

Terdapat tanda-tanda bahwa ‘pikiran’ dan keberaksaraan tak lagi menjadi ukuran kehormatan. Inteligensia dan politisi berhenti membaca dan mencipta, karena kepintaran kembali dihinakan oleh ‘kebangsawanan baru’ berbasis uang dan keturunan. Penaklukan daya pikir dan daya literasi oleh pragmatisme dan banalisme membuat *mindset* kebangsaan kehilangan daya refleksivitasnya? Tanpa kemampuan refleksi diri, suatu bangsa kehilangan wahana pembelajaran untuk menakar, memperbaiki dan memperbaharui dirinya sendiri.

Tanpa kapasitas pembelajaran, bangsa Indonesia (secara keseluruhan) bergerak seperti zombie. Pertumbuhan penampilan fisiknya tak diikuti perkembangan rohaninya. Tampilan luar dari kemajuan peradaban modern segera kita tiru, tanpa penguasaan sistem penalarannya. Sebagai pengekor yang baik dari perkembangan *fashion* dunia, kita sering merasa dan bergaya seperti bangsa maju. Padahal, secara substantif, tak ubahnya bak Peterpan yang mengalami fiksasi ke fase “kanak-kanak” (jahiliyah). Bahkan bisa lebih buruk lagi. Dalam kasus strategi kebudayaan, kita cenderung mempertahankan yang buruk dan membuang yang baik.

Pendakuan Indonesia sebagai Negara demokratis terbesar ketiga di dunia makin nyaring terdengar di panggung pencitraan, tetapi nilai-nilai kontra-demokrasi menelkung lewat pintu belakang prosedur demokrasi, menikam demokrasi dari balik selimut. Perkembangan demokrasi bukan saja diikuti oleh penyemaran modus korupsi dan kolusi, tetapi juga membawa arus balik nepotisme dalam bentuk penguatan dinasti politik.

Nepotisme, perlakuan istimewa tanpa rasionalitas terhadap suatu keluarga, menistakan jatidiri bangsa dan nilai-nilai demokrasi: karakter keindonesian dibentuk oleh semangat anti-feodalisme dan anti-kolonialisme. Nepotisme juga melanggar kesamaan hak warga negara yang menuntut prinsip-prinsip *fair play* dan meritokrasi dalam politik. Bahwa posisi seseorang tidak ditentukan oleh prinsip-prinsip hereditas melainkan oleh pengetahuan, pengalaman, kreativitas dan prestasinya.

Tak terbantahkan, bahwa seseorang yang terlahir dari dinasti politik mendapatkan keuntungan modal sosial dan kultural, berupa proses familiarisasi lebih dini dengan “bahasa” dan pergaulan politik. Mereka juga diuntungkan oleh pengenalan publik yang lebih baik karena asosianya dengan keluarga-keluarga

terkenal. Modal-modal inilah yang memudahkan mereka terjun ke dalam dunia politik.

Meski demikian, sejauh dikaitkan dengan prinsip-prinsip demokrasi, fakta keberuntungan tersebut sama sekali tidak boleh menapikan prinsip-prinsip *fair play* dan meritokrasi. Siapapun, dari keluarga mana pun, harus sama-sama mengikuti proses pengkaderan dan menapaki jenjang posisi politik menurut ukuran prestasi.

Gelombang pasang nepotisme di Indonesia saat ini, baik tingkat pemerintahan pusat maupun daerah ditimbulkan oleh perpaduan dari unsur-unsur degeneratif dari bangsa ini. Selain mencerminkan peluluhan daya pikir, nepotisme juga mencerminkan lemahnya internalisasi budaya demokrasi serta meluasnya kesenjangan sosial dalam masyarakat.²⁷

Alhasil, gelombang pasang nepotisme harus dibaca dalam bentuk *symptomatic reading*. Secara kultural, nepotisme merupakan gambaran bahwa perubahan pada perangkat keras (prosedur) demokrasi, belum diikuti oleh perubahan pada perangkat lunak (budaya) demokrasi. Secara struktural, nepotisme merupakan pertanda bahwa demokrasi yang kita kembangkan hanyalah sebatas *fashion* pencitraan, ketimbang membawa perubahan fundamental secara substantif. Nepotisme merupakan penampakan secara telanjang dari kegagalan kita mengembangkan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.

Semuanya itu mengisyaratkan bahwa pencapaian demokrasi substantif memerlukan lebih dari sekadar perubahan prosedur-kelembagaan politik, melainkan perlu perubahan struktural berdimensi kebudayaan. Perhatian terhadap variabel budaya terutama karakter, sebagai bagian yang menentukan bagi perkembangan ekonomi dan politik suatu masyarakat/bangsa pernah mengalami musim seminya pada tahun 1940-an dan 1950-an. Para pengkaji budaya pada periode ini, dengan sederet nama besar seperti Margareth Mead, Ruth Benedict, David McClelland, Gabriel Almond, Sidney Verba, Lucian Pye dan Seymour Martin Lipset, memunculkan prasyarat nilai dan etos yang diperlukan untuk mengejar kemajuan

²⁷ ADAM BELLOW, dalam *In Praise of Nepotisme* (2003), menengarai bahwa gejala nepotisme menurun ketika terjadi perluasan kelas menengah yang menciutkan kesengangan sosial, sebagai ikutan dari kebijakan rejim negara kesejahteraan. Sebaliknya, nepotisme cenderung menguat ketika lapis kelas menengah menipis yang meluaskan kesenjangan sosial, sebagai ikutan dari kebijakan rejim neoliberalisme. Temuan Bellow tersebut mendapatkan penegasan dari Paul Krugman dalam *The Conscience of A Liberal* (2007). Bahwa kesenjangan sosial yang lebar, menyusul dominasi pemerintahan konservatif yang mengusung neoliberalisme, merupakan katalis bagi gelombang pasang politik partisan dan politik pengkultusan.

bagi negara-negara yang terpuruk pasca Perang Dunia kedua. Namun, seiring dengan gemuruh laju developmentalisme yang menekankan pembangunan material, pengkajian tentang budaya mengalami musim kemarau pada tahun 1960-an dan 1970-an.

Kegagalan pembangunan di sejumlah negara, setelah melewati pelbagai perubahan ekonomi dan politik, menghidupkan kembali minat dalam studi budaya sejak tahun 1980-an. Pada 1985, Lawrence Harrison dari Harvard Center for International Affairs menerbitkan buku, *Underdevelopment Is a State of Mind: The Latin American Case*, yang menunjukkan bahwa di kebanyakan negara Amerika Latin, budaya merupakan hambatan utama untuk berkembang.

Pentingnya variabel budaya dalam perkembangan ekonomi tampak dalam kasus negara-negara multibudaya. Sekalipun semua kelompok etnis dihadapkan pada hambatan sosial-politik dan krisis ekonomi yang sama, namun sebagian kelompok lebih berhasil dibanding kelompok lainnya. Ambillah contoh keberhasilan minoritas etnis Tionghoa di Asia Tenggara, minoritas Jepang di Brazil, Basque di Spanyol, serta Yahudi ke mana pun mereka bermigrasi.

Pentingnya variabel budaya dalam perkembangan politik ditunjukkan antara lain oleh riset yang dilakukan oleh Robert Putnam (1993) dan Ronald Inglehart (2000). Menurut Putnam, budaya adalah akar dari perbedaan-perbedaan yang besar antara Italia utara yang bercorak demokratis dan Italia Selatan yang bercorak otoritarian. Kesimpulan kedua ilmuwan tersebut mewarisi pemikiran rintisan dari Alexis de Tocqueville (1835; 1998), yang menyimpulkan bahwa apa yang membuat sistem politik Amerika berhasil adalah kecocokan budayanya dengan demokrasi.

Arus balik kesadaran akan pentingnya nilai budaya sebagai titian kemajuan ini bisa dijadikan koreksi terhadap kecenderungan untuk menjadikan politik dan ekonomi sebagai panglima. Secara latak, tanggungjawab untuk perubahan biasanya dialamatkan pada faktor-faktor semacam modernisasi, investasi, industrialisasi, partai politik, pemilihan umum, dan aspek-aspek prosedural kelembagaan politik lainnya.

Hal ini mengabaikan kenyataan bahwa reformasi sosial tidak akan pernah muncul hanya mengandalkan reformasi politik dan ekonomi, melainkan perlu berjejak pada reformasi sosial-budaya. Dalam sejarah kemajuan Eropa Barat dan Amerika Serikat, Jurgen Habermas (1990) menunjukkan adanya hubungan yang signifikan antara perubahan sosial-budaya (formasi kerangka institusional dan

bentuk integrasi sosial baru) dengan laju perkembangan teknologi dan produksi, dimana perkembangan yang terakhir justru terjadi kemudian setelah adanya reformasi “sosial budaya”; bahwa revolusi industri di Eropa (abad 17-19) didahului oleh revolusi kebudayaan, *Renaissance* (abad 14-16). Di luar pengalaman Barat, kemajuan pesat yang dicapai oleh perekonomian China saat ini pun didahului oleh revolusi kebudayaan, apapun penilaian orang terhadap pelaksanaan dan implikasinya.

Reformasi sosial merupakan fungsi dari perubahan proses belajar sosial secara kolektif, yang membawa transformasi tata nilai, ide dan jalan hidup (*ways of life*). Dalam hal ini, minat pengetahuan (*knowledge interest*) serta aktivitas produksi ide (*ideas-producing activities*) sangat esensial dalam mengkonstruksikan identitas kolektif baru yang memungkinkan gerakan sosial mampu memelihara vitalitasnya.

Dalam ketiadaan platform politik yang jelas, gerakan kebudayaan menjadi alternatif menjaga kewarasan publik. Adalah melalui sastra, nyanyian dan seni yang lain—yang dibudayakan dalam masyarakat—yang bisa membuat gerakan dan cita-cita sosial bisa bertahan dalam memori kolektif. Tentang hal ini, pada dekade 1960-an, Herbert Marcuse menekankan dimensi estetis dari gerakan sosial pada masa itu, dengan menegaskan bahwa dalam seni, musik dan sastra lah gerakan-gerakan sosial mengingat dan menyimpan tradisi kritik dan perlawanan (Marcuse, 1969). Hal ini diperkuat oleh Richard Flacks dalam analisisnya tentang “tradisi kiri” Amerika, yang mengindikasikan bahwa gerakan sosial seringkali lebih penting sebagai aktor budaya ketimbang politik.²⁸

Tentang pentingnya gerakan kebudayaan sebagai cara menghadirkan kewarasan demokrasi, ada baiknya kita simak pernyataan Antonio Skármeta, Sastrawan Chile, “Jika modernitas bukan sekadar budaya efisiensi, dan jika demokrasi bukan hanya pesta pemilihan dan penjelimehan prosedur politik, akan selalu ada intelektual-sastrawan di seberang struktur politik—berhadapan dengan mereka yang memburu kekuasaan—di luar institusionalisasi akademik dan negara. Akan selalu ada intelektual-sastrawan yang melontarkan pertanyaan jenaka, menafsirkan kembali kontroversi dengan memunculkannya lagi, untuk

²⁸ FLACKS, R., *Making History*, Columbia University Press, New York 1988.

menunjukkan bahwa hal-hal yang mungkin diabaikan agenda publik, atau digelapkan oleh media masih absah dipertanyakan”.²⁹

3. Penutup

Demokrasi yang sehat harus mengandung cita-cita kebudayaan; bahwa demokrasi bukan sekadar alat teknis belaka, tetapi juga suatu ekspresi pikiran, perasaan, dan kepercayaan sesuai dengan kepribadian dan cita-cita kekeluargaan-keadilan kebangsaan Indonesia; dengan cara mempertahankan nilai-nilai lama yang baik seraya mengembangkan nilai-nilai baru yang lebih baik.

Cita-cita kedaulatan rakyat (demokrasi) memiliki jangkar yang kuat dalam sejarah politik Indonesia. Stimulusnya bersumber dari tradisi musyawarah desa; semangat kesederajatan, persaudaraan dan permusyawaratan Islam; dan gagasan emansipasi dan sosial-demokrasi Barat. Semangatnya dikobarkan oleh kehendak untuk membebaskan diri dari represi politik dan ekonomi kolonialisme-kapitalisme serta tekanan tradisi feodalisme.

Dengan mempertimbangkan tradisi gotong-royong masyarakat Indonesia, watak multikultural kebangsaan Indonesia, dan pengalaman keterjajahan sebagai perpanjangan dari kapitalisme dan individualisme, para pendiri bangsa menggagas demokrasi yang sejalan dengan alam pikiran dan kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Yakni suatu demokrasi permusyawaratan yang menyediakan wahana bagi perwujudan semangat kekeluargaan dan keadilan sosial di bawah bimbingan hikmah-kebijaksanaan.

Di bawah semangat kekeluargaan, negara yang berkedaulatan rakyat itu mengandung cita-cita kerakyatan dan permusyawaratan. Dalam visi negara ini, demokrasi memperoleh kesejatiannya dalam penguatan daulat rakyat, ketika kebebasan politik berkelindan dengan kesetaraan ekonomi, yang menghidupkan semangat persaudaraan dalam kerangka 'musyawarah-mufakat'. Dalam prinsip musyawarah-mufakat, keputusan tidak didikte oleh diktator mayoritas (mayorokrasi) atau tirani minoritas elit politik dan pengusaha (minorokrasi), melainkan dipimpin oleh hikmah-kebijaksanaan yang memuliakan daya-daya rasionalitas deliberatif dan kearifan setiap warganegara tanpa pandang bulu.

²⁹ SKÁRMETA, A., “The Book Show”, dalam *The Writer in Politics*, W.H. Gass & L. Cuoco (ed.), Southern Illinois University, Illinois 1996, 48-49

Di bawah orientasi etis hikmah-kebijaksanaan, demokrasi direalisasikan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai Ketuhanan menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab; serta nilai-nilai persatuan (kekeluargaan) dan keadilan. Demokrasi yang berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, mewajibkan para penyelenggara negara untuk memelihara budipekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang cita-cita moral rakyat yang luhur. Demokrasi yang berdasarkan nilai persatuan dan keadilan, dituntut untuk dapat melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.

Orientasi etis “hikmah-kebijaksanaan” juga mensyaratkan adanya wawasan pengetahuan yang mendalam yang mengatasi ruang dan waktu tentang materi yang dimusyawarahkan. Melalui hikmah itulah mereka yang mewakili rakyat bisa merasakan, menyelami dan mengetahui apa yang dipikirkan rakyat untuk kemudian diambil keputusan yang bijaksana yang membawa republik ini pada keadaan yang lebih baik. Orientasi etis “hikmah-kebijaksanaan” juga mensyaratkan kearifan untuk dapat menerima perbedaan secara positif dengan memuliakan apa yang disebut sebagai “kebajikan keberadaban” (*the virtue of civility*); yakni rasa pertautan dan kemitraan di antara ragam perbedaan dan kesediaan untuk berbagi substansi bersama, melampaui kepentingan kelompok, untuk kemudian melunakkan dan menyerahkannya secara toleran kepada tertib sipil.

Untuk itu, segala kekuatan dalam masyarakat, tanpa pandang bulu, harus diberi akses ke dalam proses pengambilan keputusan. Wakil-wakil rakyat berdialog dengan pengetahuan dan kearifannya; bukan dengan kepentingan kelompoknya. Dengan bimbingan hikmah-kebijaksanaan, perilaku politik yang etis akan berkembang. Di lembaga perwakilan, wakil-wakil rakyat berdebat, bersikukuh dengan kebenaran pendapatnya namun dengan menjunjung etika politik dan semangat kekeluargaan. Rakyat pun akan melihat apa yang dilakukan wakil-wakilnya itu memang merepresentasikan kedaulatan rakyat, bukan memeralat rakyat untuk mencapai tujuannya. Dengan dimuliakannya aspirasi rakyat dalam proses demokrasi politik di lembaga perwakilan, rakyat juga dituntut untuk menjadi warganegara yang bijaksana, dengan kekuatan daya pikir yang dapat memahami hak dan kewajibannya, serta bertanggung jawab dalam menjalankan partisipasi politiknya.

Singkat kata, demokrasi berkebudayaan dan budaya berdemokrasi harus terus diperkuat agar demokrasi bisa diperdalam dan diperluas demi penyehatan institusi demokrasi dan pencapaian kesejahteraan rakyat.

RUJUKAN

- ADAM, A.B. *The Vernacular Press and the Emergence of Modern Indonesian Consciousness (1855-1913)*, Cornell University (SEAP), Ithaca 1995.
- DE TOCQUEVILLE, A. *Democracy in America*. Hertfordshire: Wordsworth Classic of World Literature. Vintage Books, New York 1998.
- DRIYARKARA, N., "Pemikiran Pancasila Sebelum 1965", dalam: *Karya Lengkap Driyarkara: Esai-Esai Filsafat Pemikir yang Terlibat Penuh dalam Perjuangan Bangsa*, A. Sudiarja, et.al. (ed.) Kompas Gramedia, Jakarta 2006.
- FLACKS, R., *Making History*, Columbia University Press, New York 1988.
- FUREDI, F., *Where Have All the Intellectuals Gone?* Continuum, London 2006.
- GEERTZ, C. *Old Societies, New States*, The Free Press, New York 1963.
- GEERTZ, H. "Indonesian Cultures and Communities" dalam: Ruth T. McVey (Ed.), *Indonesia*, rev. ed., Survey of World Cultures, No. 12, Southeast Asia Studies, Yale University, by arrangement with HRAF Press, New Haven 1967.
- HABERMAS, J., *Ilmu dan Teknologi sebagai Ideologi*, LP3ES, Jakarta 1990.
- HATTA, M., *Demokrasi Kita*, Pandji Masyarakat, Jakarta 1960.
- , *Kebangsaan dan Kerakyatan: Karya Lengkap Bung Hatta*, Emil Salim (Ketua Dewan Editor), Vol. 1, LP3ES, Jakarta 1998.
- HORRISON, L., *Underdevelopment Is a State of Mind: The Latin American Case*, Madison Books, Maryland 1885.
- LATIF, Y., *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2011.
- LOMBARD, D., *Nusa Jawa: Silang Budaya. Vol. 1 & 2*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1996.
- MALAKA, T. *Merdeka 100%*, Marjin Kiri, Tangerang 2005.

MADJID, N. *ISLAM, Doktrin dan Peradaban: Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan, dan Kemoderenan*, Yayasan Wakaf Paramadina, Jakarta 1992.

SKÁRMETA, A., “The Book Show”, dalam *The Writer in Politics*, W.H. Gass & L. Cuoco (ed.), Southern Illinois University, Illinois 1996.

SOEKARNO, *Pantja-Sila sebagai Dasar Negara, jilid 1, Jilid 2, Jilid 3 & 4*, Kementerian Penerangan RI, Jakarta 1958.

-----, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Vol. 1, Panitia Di Bawah Bendera Revolusi, Jakarta 1965.

REEVE, D., *Golkar, Sejarah yang Hilang*, Komunitas Bambu, Jakarta 2013.

WERTHEIM, W.F., *Indonesian Society in Transition*, Van Hoeve, The Hague 1956.

**DEMOKRASI PANCASILA MENGHADAPI
KRISIS REPRESENTASI DAN TUNTUTAN KESEJAHTERAAN SOSIAL**

Oleh:

J. Haryatmoko

**Pengajar Filsafat pada Universitas Sanata Dharma; Pasca Sarjana
Fakultas Ilmu Budaya UI; Pasca Sarjana Komunikasi, FISIP UI**

Abstrak

Pertanyaan “Masih perlukah demokrasi Pancasila di Indonesia?” dapat dilihat sebagai upaya meretas masalah filosofis mendasar yaitu “apa syarat-syarat kemungkinan demokrasi pancasila bisa efektif?” Untuk menjawab pertanyaan tersebut, pertama perlu dirumuskan “apa itu demokrasi pancasila?”. Langkah berikutnya ialah menjawab “masalah-masalah apa yang menyebabkan demokrasi politik Pancasila tidak efektif?”.

Demokrasi pancasila berusaha menjamin keberlangsungan demokrasi politik juga demokrasi ekonomi. Ada tiga masalah yang menyebabkan demokrasi Pancasila tidak efektif yaitu krisis representasi, tuntutan kesejahteraan sosial yang tidak terpenuhi, dan kelangsungan kontrak sosial. Untuk mengatasi krisis representasi, dibutuhkan warga negara kompeten yang mampu merumuskan kepentingan sesama warga negara dan mengorganisir diri, sehingga suaranya diperhitungkan di dalam pengambilan keputusan kebijakan publik. Demokrasi juga semakin berdaya jika ada partisipasi rakyat yang terbuka dan kompetitif, yang terstruktur dalam politik-ekonomi dan dilindungi serta dikendalikan oleh institusi yang sah serta efektif. Partisipasi rakyat yang lemah, mudah dimanipulasi, institusi yang kaku dan jelek koordinasinya akan mempengaruhi bentuk korupsi. Korupsi harus dilihat bukan hanya dari sudut pandang hukum, tetapi harus ikut dipertimbangkan juga makna sosial serta ukuran budaya. Muncul korupsi kartel-elite yaitu korupsi yang dipakai elite untuk membangun dukungan politik dari masyarakat serta untuk memenangkan kerjasama dengan lembaga legislatif dan birokrasi. Korupsi kartel-elite biasanya mendapat dukungan jaringan politik (partai politik), ekonomi (pengusaha), aparat penegak hukum dan birokrasi.

Dalam memahami nilai keadilan sosial perlu membahas setidaknya tiga hal: obyek material, subyek utama keadilan sosial dan keadilan sebagai prosedur. Ketidaksamaan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga menguntungkan semua, terutama demi keuntungan yang paling tidak beruntung, dan dikaitkan dengan jabatan dan posisi yang terbuka bagi semua dengan syarat kesamaan kesempatan yang fair. Nilai keadilan sosial yang masih abstrak juga perlu diskematisasi sehingga lebih efektif secara sosial. Agar nilai-nilai pancasila bisa mengarahkan tindakan perlu diurai dalam dimensi-dimensinya, lalu ke indikator-indikatornya.

Terkait dengan kelangsungan kontrak sosial negara, Pancasila sebagai dasar negara Indonesia bisa dianggap sebagai kontrak sosial karena menawarkan pemahaman tentang prinsip-prinsip kehidupan politik bangsa Indonesia yang dilegitimasi dengan mengacu ke persetujuan para pendiri bangsa ini terhadap syarat-syarat yang menjadi prinsip-prinsip negara. Memang ada yang tidak bisa dijawab oleh demokrasi Pancasila, misalnya, bagaimana memenuhi tuntutan kesejahteraan sosial. Demokrasi Pancasila masih tetap relevan asalkan mampu menjamin prinsip-prinsip yang mencegah terjadinya kesewenangan dalam pengaturan masyarakat dan memberi inspirasi untuk meninjau kembali atau mempertanyakan perda-perda diskriminatif.

Kata kunci: krisis representasi, kesejahteraan sosial, demokrasi, pancasila

**DEMOKRASI PANCASILA MENGHADAPI
KRISIS REPRESENTASI DAN TUNTUTAN KESEJAHTERAAN SOSIAL**

Oleh:

J. Haryatmoko

Pengajar Filsafat di Universitas Sanata Dharma; Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Budaya UI; Pasca Sarjana Komunikasi, FISIP UI

Tema seminar *Masih perlukah demokrasi Pancasila di Indonesia?* bisa ditafsirkan sebagai upaya meretas masalah filosofis mendasar: Apa syarat-syarat kemungkinan demokrasi Pancasila bisa efektif? Untuk menjawab pertanyaan ini, perlu dirumuskan apa itu demokrasi Pancasila, kemudian masalah-masalah apa yang menyebabkan demokrasi Pancasila tidak efektif.

1. Demokrasi Pancasila Menghadapi Tiga Masalah Besar

Apa itu demokrasi Pancasila? Ada dua penjelasan Soekarno yang menarik: pertama, pidato Soekarno di muka BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) pada tanggal 1 Juni 1945. Kedua, di kursus *Pancasila Dasar Filsafat Negara* pada tanggal 3 September 1958, Soekarno berbicara tentang Kedaulatan Rakyat (demokrasi).

Pada pidato 1 Juni 1945, demokrasi disebut secara tersurat sebagai sila ketiga Pancasila, berbeda dari urutan di Pembukaan UUD 1945. Dalam lahirnya Pancasila, Pancasila dirumuskan dengan urutan:¹ 1. Kebangsaan Indonesia; 2. Internasionalisme, atau peri-kemanusiaan; 3. Mufakat atau demokrasi; 4. Kesejahteraan sosial; 5. Ketuhanan yang Mahaesa. Dalam pidato itu, Soekarno menyinggung tentang sila ke tiga: Mufakat, perwakilan, permusyawaratan, ia menandakan: *Kemudian, apakah dasar yang ke-3 itu ialah dasar mufakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan. (...) kita mendirikan negara 'semua untuk semua', 'satu buat semua, semua buat satu'. Saya yakin, bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan,*

¹ M. SASTRAPRATEDJA, *Lima Gagasan yang Dapat Mengubah Indonesia*, Pusat Kajian Filsafat dan Pancasila, Jakarta 2013, 65

*perwakilan...Dengan cara mufakat, kita perbaiki segala hal, yaitu dengan jalan pembicaraan atau permusyawaratan di dalam Badan Perwakilan Rakyat.*²

Dengan menggunakan rumusan dalam Pembukaan UUD 1945 (*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*), Soekarno menjelaskan demokrasi Pancasila dalam kursusnya di Istana Negara: *'Tehnis kedaulatan rakjat atau dalam bahasa asing democratie, sekedar adalah satu alat, alat untuk mentjapai sesuatu tudjuan' . (...) Tetapi didalam tjara pemikiran kita atau lebih tegas lagi didalam tjara kejakinan dan kepertjajaan kita, kedaulatan rakjat bukan sekedar alat sadja. Kita berpikir dan berasa bukan sekedar hanya setjara tehnis, tetapi djuga setjara kedjiwaan, setjara psikologis nasional, setjara kekeluargaan*'.³ Demokrasi Pancasila, bagi Soekarno, bukan hanya demokrasi politik tetapi juga ekonomi: *'Kita tidak menghendaki hanja demokrasi politik, tetapi kita menghendaki pula demokrasi ekonomi. Parlementaire demokrasi adalah hanja demokrasi politik...'*⁴ Soekarno mengacu ke konsep Adler, yaitu 'sosial demokrasi', juga ke Juarez dan Liebknecht 'politiek ekonomische demokrasi'.⁵

Dari dua penjelasan demokrasi Pancasila itu, bisa disimpulkan negara mau menjamin sistem representasi, pengaturan pembagian kekuasaan dan pengawasannya, serta metode mengorganisir kepentingan dan pengaturan hukum atas hak-hak dan kewajiban yang melekat pada kewarganegaraan. Demokrasi Pancasila memiliki pandangan yang optimis karena percaya bahwa warga negara bisa ambil bagian di dalam keputusan kolektif. Keputusan-keputusan itu diharapkan berlangsung atas dasar pertimbangan publik yang luas dengan mufakat. Para pemimpin yang mengendalikan diskusi publik dan menerapkan kehendak kolektif diharapkan bertanggungjawab terhadap kebijakan dan tindakan mereka berdasarkan mandat yang diperoleh melalui pemilihan umum. Pernyataan ini sesuai dengan gagasan Soekarno: *...Dengan cara mufakat, kita perbaiki segala hal,... yaitu dengan jalan pembicaraan atau permusyawaratan di dalam Badan Perwakilan Rakyat.*⁶

²*Ibid.*, 59

³ BUNG KARNO, *Pantjasila: Dasar Filsafat Negara*, Jajasan Empu Tantular Djakarta 1960, 111

⁴*Ibid.*, 123

⁵ Bdk.1960, 123

⁶ SASTRAPRATEDJA, *Op.Cit.*, 59

Catatan menarik yang memberi kekhasan demokrasi Pancasila ini ialah bahwa demokrasi politik harus terkait dengan sila ke empat (kelima menurut urutan rumusan pembukaan UUD 1945), yaitu kesejahteraan sosial. Soekarno mengingatkan bahwa tidak cukup demokrasi politik, tapi harus ada keadilan sosial atau demokrasi ekonomi... Kita harus memiliki prinsip demokrasi “yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial”.⁷ Jadi demokrasi Pancasila diharapkan bisa mengurangi ketidakadilan, kesewenangan dan membuat lebih rasional pengorganisasian kehidupan kolektif. Jadi demokrasi Pancasila bukan hanya sistem politik, namun *alam jiwa pemikiran dan perasaan* bangsa Indonesia⁸, yang bisa menjamin kebebasan, mendorong pertumbuhan ekonomi dan mewujudkan kesejahteraan sosial.

Mengamati perkembangan demokrasi di Indonesia, nampak ada tiga masalah besar yang sedang membelit demokrasi: pertama, partisipasi demokrasi dalam masyarakat Indonesia dengan tingkat pendidikan yang belum merata, sangat rentan terhadap rekayasa. Ternyata mekanisme keputusan demokrasi hanya di tangan sekelompok orang terbatas, yaitu pimpinan partai, pengusaha dan birokrat. Dalam banyak kasus, kelompok tersebut beraliansi dengan media. Lalu semakin kelihatan kelemahan mendasar, yaitu kepemimpinan masih mengandalkan ketokohan seseorang dalam memperjuangkan kepentingan lebih dari pada kekuatan massa terorganisir. Masalah partisipasi dan representasi itu tidak bisa dilepaskan dari persoalan yang sulit diatasi di Indonesia, yaitu peran partai politik yang terlalu dominan dengan dampak maraknya korupsi kartel-elite. Lalu wakil rakyat cenderung ingkar janji terhadap konstituen dan lebih tunduk pada partai atau kepentingan mereka sendiri. Akuntabilitas hanya untuk memenuhi formalitas, tanpa ada kontrol efektif. Jadi partai politik sebagai instrumen demokrasi menjadi bagian masalah.

Kedua, janji untuk mengurangi ketidakadilan dan penindasan dikejutkan oleh dampak semakin menyebarnya kemiskinan. Dengan kata lain, janji kesejahteraan sosial tidak terpenuhi. Ironisnya, pertumbuhan ekonomi bisa saja terjadi tanpa demokrasi, bahkan demokrasi cenderung semakin meminggirkan kelompok minoritas yang sudah rentan.⁹

⁷ SASTRAPRATEDJA, *Op.Cit.*, 61

⁸ BUNG KARNNO, *Op.Cit.*, 128

⁹ bdk. IAN SHAPIRO, (ed.), *Democracy's Value*, Cambridge UP Spector, Cambridge 2001.

Masalah ketiga, masih adanya kelompok-kelompok yang mempertanyakan Pancasila sebagai dasar negara. Bukankah akta pendirian bangsa Indonesia yang mendasarkan pada Pancasila merupakan suatu bentuk kontrak sosial? Jadi pertanyaan *Masih perlukah demokrasi Pancasila di Indonesia?* akan terjawab bila bisa menjelaskan ketiga masalah itu: krisis representasi, tuntutan kesejahteraan sosial dan kelangsungan kontrak sosial bangsa Indonesia.

2. Krisis Representasi: Urgensi Membangun Warganegara Kompeten

Mengapa wakil rakyat cenderung mengabaikan aspirasi konstituen dan menyita kedaulatan rakyat? Mengapa partisipasi masyarakat lemah dalam pengambilan kebijakan publik?

Jawaban atas dua pertanyaan ini bisa dilihat dari empat sebab berikut ini: (i) Biasanya pimpinan partai lebih berpengaruh terhadap wakil rakyat dalam menentukan agenda partai untuk perjuangannya di parlemen dalam rangka pembuatan legislasi, kontrol terhadap penyelenggaraan Negara oleh eksekutif, masalah pelanggaran atau kebijakan lain. (ii) Lingkaran dalam pendukungnya, terutama yang menyumbang dana kampanye dan pengorganisasian kemenangan, lebih masuk dalam pertimbangan wakil rakyat dari pada konstituennya.¹⁰ (iii) Wakil rakyat setelah terpilih akan lebih memikirkan kepentingan mereka sendiri atau agenda kelompoknya (agama, suku, asosiasi lain) dari pada kepentingan konstituen. (iv) Wakil rakyat menghadapi ketidakjelasan identitas konstituennya, dalam arti tidak cukup informasi tentang apa yang sebetulnya dikehendaki oleh konstituen, bahkan sering informasi kabur atau bertentangan. Belum lagi masih adanya masalah kesenjangan antara opini konstituen dan kepentingannya.¹¹ Ke empat sebab itu melemahkan daya tawar politik warganegara atau *civil society* dalam menuntut akuntabilitas wakil rakyat dan ambil bagian kebijakan publik.

Kalau warganegara dianalogikan dengan konsumen, akan kelihatan penyebab yang melemahkan warganegara, terutama sebagai akibat dari sistem representasi. Politik adalah arena yang menghasilkan produk-produk berupa masalah, program, analisa, komentar, konsep (UU, hukum), dan peristiwa. Beragam produk politik itu dihasilkan terutama dari persaingan di antara para pelaku politik, tetapi dengan

¹⁰ JOHN GASTIL, *By Popular Demand. Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*, University of California Press, Berkeley 2000, 3

¹¹ MICHAEL L. MEZEY, *Representative Democracy. Legislators and Their Constituents*, Rowman and Littlefield, Lanham 2008, 36

akibat mereduksi warganegara biasa ke status konsumen. Warganegara sebagai konsumen harus memilih meski dengan resiko salah paham karena posisi mereka jauh dari tempat produksi.¹² Bukan sikap skeptis sebagai reaksinya, tetapi analisa Bourdieu ini menantang masyarakat untuk membentuk apa yang disebut **warganegara yang kompeten**. Jadi sebelum menyalahkan atau menuduh politisi yang terpilih bahwa mereka telah gagal menangkap aspirasi dan kepentingan rakyat, perlu introspeksi apakah konstituen cukup kompeten sebagai warganegara.¹³ Setiap warganegara ditantang untuk bisa merumuskan apa kepentingan mereka.

2.1. Warganegara Kompeten

Warganegara bisa dikatakan kompeten bila berupaya memahami kebutuhan dan keprihatinan sesama warganegara. Baru setelah kepentingan terumus jelas, mereka mengorganisir diri dan menentukan sarana yang efektif. Warganegara dianggap kompeten bila memiliki sikap politik yang mendasarkan pada informasi yang memadai dan koheren. Untuk sampai ke situ, ada tiga syarat¹⁴: (i) pandangannya mendasarkan pada informasi yang memadai, artinya memperhitungkan fakta suatu masalah dan mampu melihatnya dari berbagai segi; (ii) penilaian terhadap kebijakan publik disebut koheren bila berhubungan secara logis satu dengan yang lain dengan tetap mengacu pada nilai-nilai yang sama yang mendasarinya, dan (iii) posisi opininya tentang suatu masalah tidak berlawanan dengan posisinya ketika berhadapan dengan masalah lain. Kalau yang menyangkut kepentingan agamanya sendiri, warganegara menjadi sangat peka, peduli dan menuntut toleransi, tetapi kalau kepentingan agama orang lain, sikap berubah menjadi tidak toleran, bahkan agresif.

Pandangan yang partisan seperti itu tidak membangun kompetensi sebagai warganegara karena tidak konsisten. Padahal konsistensi menentukan jelas/tidaknya orientasi politik dan menumbuhkan kepercayaan pihak lain. Kejelasan orientasi politik yang menumbuhkan kepercayaan pihak lain akan mengundang simpati dan perhatian banyak kalangan. Pada gilirannya, dengan banyaknya yang menaruh simpati memungkinkan lebih banyak pilihan sarana yang bisa digunakan untuk menyampaikan aspirasinya, termasuk jalur wakil rakyat.

¹² PIERRE BOURDIEU, *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon 2000, 15-16

¹³ J.GASTIL, *Op.Cit.*, 29

¹⁴ J.GASTIL, *Ibid.*, 33-34

Jalur wakil rakyat ini apakah efektif bisa dilihat dari beberapa pertimbangan: (i) sejauh mana wakil rakyat dipilih secara bersih dan apakah prosedur yang ditempuh sesuai dengan perundangan. (ii) mekanisme ini membantu untuk membaca kecenderungan loyalitas wakil rakyat. Mereka yang merasa dipilih oleh rakyat lebih peka dan loyal terhadap kepentingan konstituen dari pada mereka yang terpilih karena dekat dengan pimpinan partai. Sejak kampanye komitmen mereka jelas. Maka dalam kampanye sudah kelihatan apakah calon wakil rakyat mampu menangkap kebutuhan dan keprihatinan konstituennya dari cara bagaimana mereka menjadikannya prioritas dalam perjuangannya di parlemen. Kemampuan warganegara untuk menghubungkan antara kepentingan publik dengan kinerja wakil rakyat ini membantu untuk membuat penilaian apakah akan memilih kembali atau memboikot untuk tidak memilihnya sebagai bentuk protes.

Daripada mengeluh tentang wakil rakyat yang tidak memperjuangkan kepentingan konstituen, lebih realistis bila mengorganisir diri agar suaranya diperhitungkan di dalam pengambilan keputusan kebijakan publik. Untuk tujuan itu, dalam kelompok perlu melatih merumuskan masalah dan memperjuangkan hak-hak warganegara. Keuntungannya ialah bahwa aspirasi rakyat terartikulasi dengan baik sehingga lebih mudah ditangkap oleh pihak lain. Wakil rakyat juga berkepentingan terhadap upaya pemberdayaan ini karena akan mempermudah mereka dalam menangkap aspirasi publik dan memperoleh dukungan dalam arena politik.

2.2. Konstituen Terorganisir Mencegah Penumpukan Sarana Produksi Politik

Masalahnya ialah bahwa konstituen itu beragam. Wakil rakyat cenderung akan memperhatikan mereka yang agresif bisa mengartikulasikan dengan baik kepentingan mereka. Tentu saja biasanya akan lebih responsif terhadap mereka yang secara finansial kuat. Karena faktor kepentingan dan kompetensi bidang yang dimilikinya, wakil rakyat juga akan lebih peduli pada isu yang menguntungkannya atau ada dalam jangkauan kompetensinya daripada masalah yang lain. Ada yang lebih peka terhadap masalah pendidikan; ada yang lebih responsif terhadap masalah buruh atau TKI, atau kesehatan; ada yang peduli masalah ekologi atau konflik SARA. Maka meski suatu isu relevan untuk dibahas atau diperjuangkan, belum tentu akan mendapat perhatian wakil rakyat karena pertimbangannya digelayuti kepentingan, kompetensi, dan rumusannya *eye-catching* atau tidak.

Representasi bukan berarti wakil rakyat bisa didekte oleh konstituen. Menurut Mezey¹⁵, dalam sistem representasi terkandung dua unsur sekaligus demokratis dan tidak demokratis. Di satu sisi, hak untuk memilih wakilnya dan menuntut sesuatu terhadap wakil rakyat adalah unsur demokratis; di sisi lain, sistem representasi sekaligus juga mengakui adanya hak prerogatif wakil rakyat untuk bertindak sesuai dengan visi dan keyakinan politiknya bahkan jika berlawanan dengan harapan konstituen (unsur tidak demokratis). Unsur yang kedua ini menjelaskan mengapa sistem representasi mendorong terjadinya penumpukkan sarana produksi politik hanya ada di tangan para profesional (sebagian anggota DPR, Pemerintah, Pimpinan Partai Politik dan pebisnis). Akibatnya, daya tawar mayoritas warganegara dilemahkan, kedaulatan rakyat disita. Kepentingan masyarakat hanya akan diperjuangkan sejauh memberi keuntungan politisi atau kelompok kepentingan sehingga mendukung permainan politik mereka.

Sejauh mana wakil rakyat bertanggungjawab dan responsif terhadap keprihatinan dan kepentingan publik, terutama bangsa? Salah satu sebab mengapa janji-janji waktu kampanye sering tidak bisa dipenuhi setelah menang dalam pemilu ialah karena banyak calon anggota legislatif yang tidak memahami atau mengabaikan adanya jurang perbedaan antara yang diketahui ketika masih dalam kampanye dan fakta politik atau mekanisme representasi faktual di lembaga legislatif. Hal yang menentukan, namun kurang diperhitungkan adalah mekanisme kerja fraksi, pengaruh dan agenda partai politik, kepentingan partai-partai lain, kemampuan administrasi untuk menyabotase kerja wakil rakyat, kekuatan lobi-lobi atau kelompok-kelompok kepentingan dan belum lagi politik uang. Padahal faktor-faktor itu justru lebih menyedot perhatian dan energi wakil rakyat. Tantangan seperti itu membuka cakrawala publik dan tentu juga wakil rakyat sehingga bisa dijadikan momen untuk menyadari bahwa urusan wakil rakyat bukan hanya menyuarakan kepentingan konstituennya, namun kepentingan seluruh bangsa.

Kewajiban memperjuangkan kesejahteraan bangsa ini merupakan dasar pembenaran akuntabilitas yang bukan hanya terhadap konstituen, tetapi akuntabilitas sebagai bentuk tanggungjawab terhadap panggilan hidupnya, yaitu masuk ke politik karena digerakkan oleh nilai, prinsip dan kepercayaan. Negarawan melandaskan komitmennya pada kepentingan bangsa dan dinilai dari responnya terhadap masalah keadilan, penerimaan pluralitas, pendidikan dan kesejahteraan

¹⁵ MICHAEL L. MEZEY, *Op.Cit.*, 5

bangsa. Wakil rakyat yang mempunyai komitmen seperti itu menghadapi banyak tantangan dan resiko. Tantangannya ialah bagaimana memadukan kepentingan konstituen dan fokusnya pada persoalan-persoalan kebangsaan. Karena cenderung tidak mau terlibat dalam intrik-intrik internal partai, resikonya berani mengorbankan motivasi mencari mandat lagi. Karena lebih peduli pada kebutuhan publik yang lebih luas, sering dianggap kurang aspiratif bagi kelompok. Jadi sering pada diri wakil rakyat yang tidak takut untuk tidak terpilih lagi muncul keberanian untuk secara terbuka menempatkan prioritas pada perjuangan memajukan bangsa atau kepentingan yang lebih luas dari sekedar konstituennya atau kelompoknya.

Munculnya perda-perda yang diskriminatif bisa dilihat sebagai salah satu bentuk upaya mau menyenangkan konstituen, bukan atas dasar hasil analisa obyektif tentang prioritas kebutuhan, tetapi lebih berdasarkan atas keyakinan atau lebih tepat dikatakan otosensor untuk menyenangkan konstituen dengan mengorbankan pluralitas bangsa. Sering perda-perda itu mengabaikan realitas pluralitas bangsa dan tidak memperhitungkan undang-undang yang lebih tinggi yang seharusnya menjadi dasar acuan atau pertimbangan. Dalam kasus seperti ini, akuntabilitas bukan hanya terhadap konstituen tetapi terhadap seluruh bangsa, maka menjadi urusan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa UU dan perda-perda apakah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara. Bila ternyata melanggar, maka warganegara atau *civil society* bisa menuntut akuntabilitas wakil rakyat/daerah atau mengajukan banding untuk meminta Mahkamah Konstitusi melakukan peninjauan kembali.

Ada tiga faktor timbal-balik wakil rakyat dan warganegara yang menentukan responsif-tidaknya wakil rakyat dan harus diperhitungkan agar tuntutan warganegara terhadap akuntabilitas wakil rakyat efektif: (i) konstituen terorganisir baik sehingga memiliki informasi yang mencukupi untuk merumuskan kepentingan mereka di lingkup kebijakan publik; (ii) membangun mekanisme efektif untuk memonitor tindakan wakil mereka sehingga bisa mengarahkan agar fokus pada kepentingan konstituen; (iii) ada sanksi yang efektif dan berguna bila wakil rakyat dianggap bertindak tidak sesuai dengan kepentingan konstituen.¹⁶

Pengorganisasian konstituen semacam itu sebetulnya bisa menjadi pintu masuk bagi wakil rakyat untuk memperoleh gambaran tentang opini konstituen atau bagaimana konstituen bereaksi terhadap kebijakan publik dan sikap politiknya.

¹⁶ MICHAEL L. MEZEY, *Op. Cit.*, 35

Konstituen yang terorganisir biasanya mempunyai pola tertentu dalam bereaksi terhadap kebijakan publik. Pola itu bisa dibaca melalui komunikasi pimpinan-pimpinan komunitas setempat, editorial koran lokal, jajak pendapat opini publik, tema siaran radio-radio komunitas dan topik-topik pertemuan publik. Untuk bisa lebih tepat membaca kecenderungan opini mereka, perlu dilakukan kunjungan ke tempat tinggal penduduk dan menghadiri pertemuan-pertemuan yang mereka selenggarakan. Kemampuan komunikasi wakil rakyat dalam hal-hal seperti itu ikut menentukan kinerja dan akuntabilitasnya. Maka wakil rakyat dituntut memiliki staf yang handal dalam komunikasi politik.

Komunikasi dengan konstituen yang dilakukan secara rutin oleh wakil rakyat sekaligus merupakan pendidikan politik bagi masyarakat. Masyarakat mulai mengerti apa yang dikerjakan oleh wakil rakyat, pandangan dan sikap politiknya dengan alasan-alasannya. Wakil rakyat memberi informasi kepada konstituen apa saja yang dilakukan DPR, memberi kerangka masalah-masalah sosial-politik yang sedang aktual supaya posisi politiknya mempunyai makna bagi konstituen untuk membangun kesamaan perspektif. Misalnya mengapa menyetujui kenaikan harga BBM, mengapa kasus 'Century' tidak diusut tuntas, mengapa perlu ada Setkab, mengapa KPK seperti dipojokkan dan dibuat lemah. Perlu bahwa komunikasi semacam itu diteruskan melalui media elektronik, *website*, *twitter*, *facebook* atau *newsletter*.

2.3. Civil Society dan Kritik terhadap Tidak Efektifnya Sistem Representasi

Komunikasi itu bisa dimanfaatkan juga oleh konstituen, LSM, swasta, asosiasi nir-laba untuk mengungkapkan evaluasi terhadap kinerja wakil rakyat secara menyeluruh. Mulai dengan produk-produk regulasi. Misalnya, memburuknya pelayanan publik bisa dievaluasi dengan menelusuri ke belakang untuk mengidentifikasi masalah yang terkait dengan produk regulasi DPR atau DPRD. Bisa terjadi kesimpulan evaluasi sangat kritis terhadap kinerja wakil rakyat. Wakil rakyat dianggap tidak sepenuh hati mendukung regulasi pemberantasan korupsi; atau kontrol wakil rakyat tidak efektif dalam mengawal pendapatan Negara melalui pajak dan alokasinya; wakil rakyat terlalu mengikuti kepentingan kelompok-kelompok kepentingan yang kuat secara finansial. Sedangkan banyak Lembaga Swadaya Masyarakat, meski sangat peduli terhadap kepentingan masyarakat, mereka menghadapi masalah legitimasi representasi.

Berkembangnya lembaga-lembaga swadaya masyarakat seperti *Corruption Watch*, Lembaga Advokasi Konsumen, *Police Watch*, Asosiasi Perlindungan Saksi, selain sebagai bentuk kritik terhadap sistem representasi yang tidak berjalan bagus, juga merupakan tempat konsultasi dan pengawasan publik yang terorganisir baik. Meski harus diakui peran mereka masih terbatas karena masih dipertanyakan sejauh mana bisa mengisi fungsi perwakilan *civil society* dan kepentingannya. Kenyataan bahwa mereka merupakan lembaga-lembaga yang mandiri terhadap pemerintah dianggap cukup responsif terhadap kebutuhan atau permintaan masyarakat dan menumbuhkan kepercayaan yang tidak dinikmati oleh lembaga pemerintah.

Gerakan demokrasi itu sendiri mengalami krisis karena tidak bisa menunjukkan atas nama siapa mereka berjuang atau untuk mewakili kelompok mana. Dan kekhawatiran dengan masuk ke partai politik maka gerakan akan terpecah. Upaya mengatasi krisis itu menumbuhkan kesadaran, khususnya di antara gerakan berbasis massa, bahwa gerakan sektoral yang terfragmentasi tidak mungkin berjuang sendiri. Perlu melakukan politik baru yang melampaui peran dan fungsi gerakan sosial dengan memanfaatkan kebebasan politik. Maka perbaikan representasi harus dilakukan oleh gerakan pro-demokrasi dengan berkiprah di wilayah politik.

Demokrasi Pancasila mampu menjawab masalah representasi apabila dalam masyarakat berkembang asosiasi-asosiasi warga yang mengejar kepentingan bersama dan terorganisir baik sehingga bisa merumuskan hak-hak dan kebutuhan mereka. Dengan kata lain, berkembangnya warganegara yang kompeten. Maka diperlukan keseluruhan prasyarat sosial agar semakin banyak warganegara yang kompeten untuk tercapainya demokrasi yang efektif, yaitu tingkat dan kualitas partisipasi dalam kehidupan asosiasi ; apakah asosiasi mandiri terhadap negara atau perusahaan; apakah asosiasi-asosiasi memperjuangkan kepentingan pribadi anggota-anggotanya atau kepentingan umum ; diskusinya tentang tempat, peran dan pentingnya sektor ketiga atau ekonomi solider. Peran kapital sosial bagi perkembangan ekonomi bangsa sangat berpengaruh terhadap demokrasi karena menumbuhkan kepercayaan, asosiasi, demokrasi, hak milik, sistem hukum, administrasi yang efektif. Termasuk kapital sosial adalah semua dimensi sosial, organisasi, institusi, dan kelompok-kelompok (keluarga, asosiasi, ketetangaan). Akumulasi kapital sosial mengandaikan kemampuan organisasi *civil society* yang efektif.

Kemampuan organisasi *civil society* untuk menyumbang dalam meningkatkan akuntabilitas, menurut Jenkins, tergantung pada enam faktor: (i) sumberdaya baik tenaga maupun dukungan finansial; (ii) jaringan sosial dan politik yang dimiliki; (iii) kemampuan berinteraksi dengan sikap lembaga-lembaga resmi yang diurusi atau diawasi; (iv) kekuatan media dan komposisi media yang mendukungnya melalui penyebaran pesan dan pengungkapan kasus hasil penelitian atau investigasi mereka; (v) budaya politik yang berlaku, dalam arti cara-cara yang sudah berjalan untuk mempertanyakan bagaimana memperoleh, mengalokasikan dan melaksanakan kekuasaan ditangani di dalam konteks sosial tertentu; (vi) akuntabilitas *civil society* itu sendiri.¹⁷ Maka kepemimpinan, manajemen dan integritas pengurusnya menentukan tersedianya ke enam faktor tersebut.

3.Kesejahteraan Sosial: Institusi Politik-Ekonomi dan Korupsi Kartel-Elite

Demokrasi yang dipahami sebagai pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat diarahkan agar kepentingan masyarakat/publik diutamakan. Maka pembangunan sektor publik harus mendapat prioritas. Pembangunan sektor publik bukan hanya masalah memperbaiki manajemen publik, tetapi memperjuangkan masalah keadilan yang hanya mungkin bila demokrasi berdaya.

3.1.Demokrasi Berdaya: Institusi Politik-Ekonomi Efektif

Demokrasi dikatakan berdaya bila perkembangan pasar ikut ditentukan oleh partisipasi yang terbuka dan kompetitif, yang terstruktur dalam politik-ekonomi dan dilindungi serta dikendalikan oleh institusi yang sah serta efektif. Maka penting partisipasi terbuka/kompetitif, yaitu ketika rakyat bisa mengungkapkan pilihan-pilihannya secara bebas dan diperhitungkan oleh para pengambil keputusan. Partisipasi itu akan efektif bila rakyat memiliki kekuatan tawar yang riil, artinya mampu memberi imbalan kepada pemerintah yang efektif dan bisa juga menjatuhkan pemerintah yang tidak kompeten atau yang menyalahgunakan kekuasaan.¹⁸

¹⁷ JENKINS, ROB, 2007, *The Role of Political Institutions in Promoting Accountability*, dalam: *Performance Accountability and Combating Corruption*, Anwar Shah, The World Bank, Washington DC, 159

¹⁸ FRÉDÉRIC LORDON, *Conflits et pouvoir dans les institutions du capitalisme*, Presses de La Fondation Nationales des Sciences Politiques, Paris 2008, 7

Dalam kenyataan, di negara-negara berkembang, di satu sisi, partisipasi lemah, terbatas dan mudah dimanipulasi; di lain sisi, institusi-institusi kaku atau terlalu mudah diakses dan jelek koordinasinya. Hubungan kedua hal ini akan mempengaruhi bentuk korupsi. Korupsi bukan berarti tiadanya partisipasi atau lemahnya institusi dalam masyarakat. Menurut Lordon¹⁹, akibat kelemahan itu, bentuk korupsi bisa mengakibatkan situasi beragam: pertama *civil society* lemah, tapi luasnya jaringan hubungan *patron-client* mendominasi politik dan ekonomi; kedua, pengadilan dan polisi mungkin tidak efektif, sementara premanisme merajalela dan menguasai di banyak segi kehidupan; ketiga, korupsi dijalankan dalam rangka mencari pengaruh birokrasi atau badan legislatif, sedangkan pejabat pemerintah dan militer mengambil porsi penting ekonomi, tanpa takut terkena sanksi.

Korupsi harus dilihat bukan hanya dari sudut pandang hukum, tetapi harus ikut dipertimbangkan juga makna sosial serta ukuran budaya. Dengan standar ini, apa yang dipertaruhkan menyangkut nilai-nilai kepemimpinan, kewarganegaraan, representasi, dan akuntabilitas.²⁰ Lalu kelihatan bahwa korupsi bukan hanya masalah penyalahgunaan kepercayaan oleh kekuasaan publik untuk kepentingan pribadi atau kelompok, tetapi korupsi menjadi cara yang dipakai elite untuk membangun dukungan politik dari masyarakat serta untuk memenangkan kerjasama dengan lembaga legislatif dan birokrasi.²¹ Inilah yang biasanya disebut korupsi kartel-elite.

3.2. Korupsi Kartel-Elite Membusukkan Demokrasi Pancasila

Korupsi *kartel-elite* biasanya mendapat dukungan jaringan politik (partai politik), ekonomi (pengusaha), aparat penegak hukum dan birokrasi dalam situasi sosial-politik yang ditandai dengan ciri-ciri²²: (i) para pemimpin menghadapi persaingan politik dalam lembaga-lembaga yang masih lemah; (ii) sistem peradilan penuh kompromi atau korup; (iii) partai politik tidak benar-benar mengakar dalam masyarakat, tapi lebih mewakili elite yang bersaing; (iv) birokrasi terlalu besar dan rentan korupsi. Maka suasana politik penuh resiko dan ketidakpastian. Situasi ini mendorong terjadinya korupsi *kartel-elite* yang berfungsi melindungi dan

¹⁹ *Ibid.*, 10

²⁰ *Ibid.*, 11

²¹ *Ibid.*, 23

²² MICHAEL JOHNSTON, *Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, New York 2005, 89

memperkaya jaringan itu. Korupsi jenis ini membantu mempertahankan hegemoni dalam suasana persaingan politik sementara institusi-institusi masih lemah. Transaksi atau perjanjian dilakukan bukan hanya antara pejabat publik dan sektor swasta, pimpinan politik dan pengikutnya, tetapi juga di antara para pemimpin politik yang berkuasa, birokrat dan pengusaha. Tujuan korupsi ini tidak hanya untuk mempengaruhi suatu kebijakan publik tertentu, tetapi untuk menghalangi atau mengkooptasi pesaing-pesaing yang potensial, menghimpun pengaruh untuk menguasai dan menjauhkan keuntungan-keuntungan ekonomi dan kebijakan publik dari tekanan sosial dan elektoral.²³

Akibat korupsi dalam jangka panjang menjadi berat karena korupsi menunda dan membelokkan perkembangan ekonomi dan politik. Uang sogok yang dibayarkan ke birokrat ternyata tidak akan memecahkan kemacetan administrasi, tetapi justru menular ke pejabat lain. Korupsi seperti ini memberitahukan kepada pejabat lain bahwa dengan memperlambat prosedur administrasi akan mendapat uang. Korupsi yang mempengaruhi pengambilan keputusan menyebabkan nilai-nilai demokratis menjadi tidak relevan. Kesempatan yang seharusnya untuk banyak orang yang membutuhkan, akhirnya disangkal. Korupsi lalu menjadi insentif jangka pendek yang membebani ongkos jangka panjang, bukan untuk tujuan politik kesejahteraan bersama, tetapi untuk mempertahankan kekuasaan. Dengan demikian korupsi berarti mengabaikan pilihan-pilihan politik.²⁴

Tiadanya transparansi dan akuntabilitas merupakan penghambat terbentuknya institusi pasar dan politik yang kuat dan efektif. Padahal kedua unsur ini penting di dalam pembangunan etika politik, yaitu sebagai aspek *polity* (bdk.tiga dimensi etika politik). Kedua hal itu mengaburkan batas-batas antara politik dan ekonomi, kepentingan publik dan privat. Lalu akses ke pengambil keputusan dijadikan komoditi. Korupsi semakin memperlemah partisipasi dan institusi-institusi politik dan ekonomi karena memberikan imbalan kepada tiadanya efisiensi. Kontrak atau perjanjian yang korup akan menempatkan pembayar di luar perlindungan hukum. Terlebih lagi kontrak yang diwarnai korupsi dengan meninggalkan jejak bukti yang memberatkan akan digunakan untuk menekan dan memeras lebih jauh lagi. Maka demokrasi yang memungkinkan masyarakat bisa memiliki alternatif riil dalam hal politik dan ekonomi membantu menghindarkan

²³ *Ibid.*, 90

²⁴ Lordon, *Op.Cit.*, 24-25

masyarakat dari eksploitasi dan ketergantungan. Kompetisi politik memperlemah kemampuan kepentingan ekonomi atau faksi politik untuk mendominasi arena. Ada kaitan antara tingginya korupsi dan rendahnya tingkat kompetisi.

Ada hubungan langsung antara korupsi dan implikasinya bagi perkembangan politik. Korupsi bisa merugikan proses politik yang terbuka dan kompetitif melalui pemilu misalnya. Monopoli politik oleh jaringan kelompok tertentu, meski melalui prosedur yang sah, melalui pemilihan umum (yang penuh rekayasa) biasanya tidak mentolerir gagasan yang berlawanan. Dampaknya, mengabaikan transparansi. Lemahnya transparansi dalam kebijakan akan cenderung mengutamakan kelompok atau warganegara tertentu tanpa ada kontrol. Dalam iklim yang korup, kebebasan untuk memilih, membentuk organisasi-organisasi mandiri dan kompetisi dalam mencari dukungan bisa saja tidak dijamin karena pejabat-pejabat yang korup dan klien-kliennya.²⁵ Interaksi politik semacam itu akan membentuk *habitus* yang tidak akan mudah diubah atau diperbaiki. Maka *habitus* dan interaksi politik semacam itu akan menghambat berkembangnya warganegara yang kompeten, padahal demokrasi efektif bila ada partisipasi warganegara yang kompeten karena individu semacam itu adalah pilar demokrasi.

3.3. Orientasi Politik ‘Kewarganegaraan’ Melawan Konflik Kepentingan

Prinsip tindakan yang menggerakkan manusia demokrasi adalah individualisme dalam arti cara bertindak yang terpikirkan dan damai yang tidak terseret oleh massa. Perspektif ini yang dipakai untuk memahami warganegara kompeten. Jadi individualisme mengasumsikan bahwa mencukupi diri dan berusaha agar tidak menderita pengaruh dari pihak lain serta tidak menginginkan pihak lain menderita dari pengaruhnya karena prinsip kesetaraan.²⁶ Maka demokrasi seharusnya lebih berorientasi pada politik kewarganegaraan daripada politik partisan atas dasar kelompok. Politik partisan cenderung memperlakukan warganegara secara tidak setara sehingga menjadi sumber diskriminasi. Kondisi sosial demokrasi memperlakukan warganegara di depan hukum, bukan atas dasar kepemilikan pada suatu kelompok, tetapi karena dia warganegara seperti yang lain. Seperti dikatakan Gellner (1983) bahwa *bangsa* terbentuk bila anggota-anggota masyarakat saling mengakui hak dan kewajiban masing-masing karena status mereka sama.

²⁵ *Ibid.*,29

²⁶ PIERRE MANENT, *Cours familier de philosophie politique*, Gallimard, Paris 1993, 82

Demokrasi yang efektif tergantung pada partisipasi yang terbuka dan kompetitif. Kualitas partisipasi terstruktur dalam politik dan ekonomi di mana institusi-institusi yang sah dan efektif melindungi serta mengendalikan kegiatan-kegiatan di arena tersebut dengan melalui penentuan batas-batas dan pintu aksesnya.²⁷ Uang menjadi motivasi logika waktu pendek dan uang dicari untuk menopang konsumsi massa. Uang tentu juga mengarahkan sistem demokrasi. Dalam konteks ini, korupsi bisa dilihat sebagai akibat liberalisasi ekonomi dan liberalisasi institusi-institusi publik dan politik yang tidak terselesaikan. Maka perbaikan sektor publik sebaiknya bukan hanya menekankan tujuan *good governance*, tetapi juga harus membidik pendasaran secara esensial institusi-institusi politik dan ekonomi.

Isu-isu yang diusung dalam pemilu jarang mengacu ke perbaikan institusi-institusi politik dan ekonomi ini. Maka dibutuhkan demokratisasi yang mendalam, bukan hanya pemilihan umum, tetapi perdebatan serius tentang masalah-masalah riil rakyat. Demokratisasi ini mengandaikan adanya kelompok yang mampu mengusung masalah-masalah itu dan menjanjikan untuk menyelesaikan secara politik. Maka hubungan antara partisipasi dan penguatan institusi politik dan ekonomi menjadi isu yang menentukan karena pertaruhannya ialah masalah keadilan. Seperti diingatkan oleh Rawls (1971) bahwa masalah keadilan terkait erat dengan struktur dasar masyarakat, dalam arti bahwa pertama, dalam struktur masyarakat sudah terkandung berbagai posisi sosial. Posisi dan harapan masa depan ditentukan sebagian oleh sistem politik, kondisi ekonomi dan sosial; kedua, lembaga-lembaga sosial mendefinisikan hak dan kewajiban sehingga mempengaruhi masa depan, cita-cita dan kemungkinan tercapai cita-cita tersebut. Jadi lembaga-lembaga itu sudah merupakan sumber kepincangan dan titik awal keberuntungan bagi yang satu dan kemalangan bagi yang lain. Maka menciptakan institusi-institusi yang adil tidak bisa dilepaskan dari upaya mengefektifkan demokrasi.

4. Keadilan Sosial sebagai Keadilan Prosedural

Untuk memahami nilai keadilan sosial perlu membahas setidaknya tiga hal: obyek material, subyek utama keadilan sosial dan keadilan sebagai prosedur. Obyek material keadilan sosial pertama-tama adalah apa yang disebut oleh John Rawls sebagai *primary social goods* yang meliputi hak, kebebasan, kekuasaan, kesempatan, penghasilan, kekayaan, *self-respect* dan status sosial (1971). Michael

²⁷ F.LORDON, *Op.Cit.*,7

Walzer melengkapinya dengan hak akan sarana-sarana untuk hidup, akan sumberdaya untuk mengembangkan kepentingan dan kemampuan mereka, kesempatan supaya secara sosial berguna dan kreatif, untuk memperoleh kekayaan, menemukan makna hidup dan bahagia. *Social goods* juga mengacu ke kesejahteraan, rancangan hidup, perkembangan kebutuhan hidup dan kemampuan individu (1983).

4.1. Struktur Dasar Masyarakat: Subyek Keadilan Sosial

Subyek utama keadilan sosial adalah struktur dasar masyarakat. Dalam struktur masyarakat sudah terkandung berbagai posisi sosial, artinya sudah ada perbedaan kedudukan sosial, situasi ekonomi, kapital budaya dan pengakuan sosial (kapital simbolik). Posisi sosial tersebut sudah menjadi awal keberuntungan atau kemalangan karena keberhasilan hidup seseorang atau suatu kelompok di arena sosial ditentukan oleh kepemilikan kapital (ekonomi, budaya, sosial dan simbolik) dan strategi penempatan kapital tersebut. Namun struktur sosial juga ditentukan oleh kebijakan politik, yang pada gilirannya akan mempengaruhi upaya seseorang/kelompok untuk menggapai kesejahteraan.

Peraturan daerah yang menyatakan bahwa pejabat harus bisa mengucapkan kalimat *syahadat* berarti sudah menutup kesempatan bagi pemeluk agama non-Islam untuk bisa menduduki jabatan. Pernyataan bahwa pejabat harus putra daerah sudah meminggirkan warganegara bukan putra daerah yang mungkin lebih kompeten dan meniadakan kesetaraan. Bentuk ketidakadilan itu memperlihatkan bahwa posisi dan harapan akan masa depan seseorang atau kelompok masyarakat ditentukan sebagian oleh sistem politik, kondisi ekonomi dan sosial. Lembaga-lembaga sosial, menurut Rawls, mendefinisikan hak dan kewajiban sehingga mempengaruhi masa depan dan kemungkinan tercapainya cita-cita. Jadi lembaga-lembaga itu sudah menjadi sumber kepincangan dan titik awal keberuntungan bagi yang satu dan sumber kemalangan bagi yang lain. Maka prinsip-prinsip keadilan Rawls relevan diterapkan untuk menghindari terjadinya ketidakadilan dalam prosedur distribusi kekayaan.

Dua prinsip teori keadilan Rawls menyatakan bahwa setiap orang harus memiliki hak yang sama dalam kaitan dengan sistem kebebasan dasariah untuk semua. Ketidaksamaan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga menguntungkan semua, terutama demi keuntungan yang paling tidak beruntung, dan dikaitkan dengan jabatan dan posisi yang terbuka bagi semua dengan syarat

kesamaan kesempatan yang *fair*.²⁸ Jadi negara harus menjamin semua orang mempunyai hak yang sama atas *primary social goods* (hak, kebebasan, kekuasaan, kesempatan, penghasilan, kekayaan, *self-respect* dan status sosial). Sedangkan kalau terjadi ketidaksamaan sosial-ekonomi hanya bisa dibenarkan bila dalam upaya untuk memberi keuntungan bagi semua, dan pertimbangan utama diprioritaskan untuk mereka yang paling tidak beruntung. Selain itu ketidaksamaan sosial-ekonomi bisa dibenarkan karena jasa atau prestasi seseorang yang terkait dengan jabatan. Jabatan ini harus terbuka bagi semua. Prinsip-prinsip keadilan ini di Indonesia masih dilanggar terutama atas nama kepentingan agama. *Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia* masih merupakan konsep abstrak. Bagaimana sila ke lima Pancasila ini menemukan efektivitas sosialnya?

Suatu gagasan bisa mengarahkan tindakan bila mampu membentuk opini. Untuk bisa menjadi opini, rigoritas gagasan harus rela melemah sehingga menjadi lebih sederhana dan mudah ditangkap oleh kebanyakan orang. Jadi supaya mempunyai efektivitas sosial, sistem pemikiran harus berubah menjadi sistem keyakinan. Dalam mekanisme ideologi, proses penyederhanaan ini disebut *skematisasi*, yaitu ketika konsep, berkat upaya penyederhanaan, bisa mendorong tindakan. Proses skematisasi berhasil bila memperhitungkan aspek epistemologinya.

Dari aspek epistemologi, perumusan nilai-nilai Pancasila masih sangat abstrak. Dari kelima sila itu, orang tidak bisa langsung menangkap mau merepresentasikan nilai apa, maka masih butuh mediasi agar orang bisa mengidentifikasi nilai-nilai yang bisa menjadi keyakinan. Maka model penyederhanaan yang digunakan dalam ilmu-ilmu sosial dari konsep diurai ke dimensi-dimensinya, dan dari dimensi-dimensi tersebut bisa diturunkan menjadi indikator-indikator mungkin bisa membantu agar nilai-nilai Pancasila bisa berorientasi pada orthopraksis.

4.2. Bagaimana Nilai-Nilai Pancasila bisa Operasional?

Pancasila sebagai nilai dalam tataran pemahaman masih abstrak. Nilai dilihat sebagai sesuatu yang berharga dalam hidup. Nilai bermakna karena memberi bobot dalam menentukan suatu pilihan tindakan atau sarana untuk suatu tujuan dan berperan sebagai pengarah perilaku atau tindakan dalam situasi tertentu. Contoh nilai ialah hormat pada martabat manusia, solidaritas, ekonomi yang adil, toleransi,

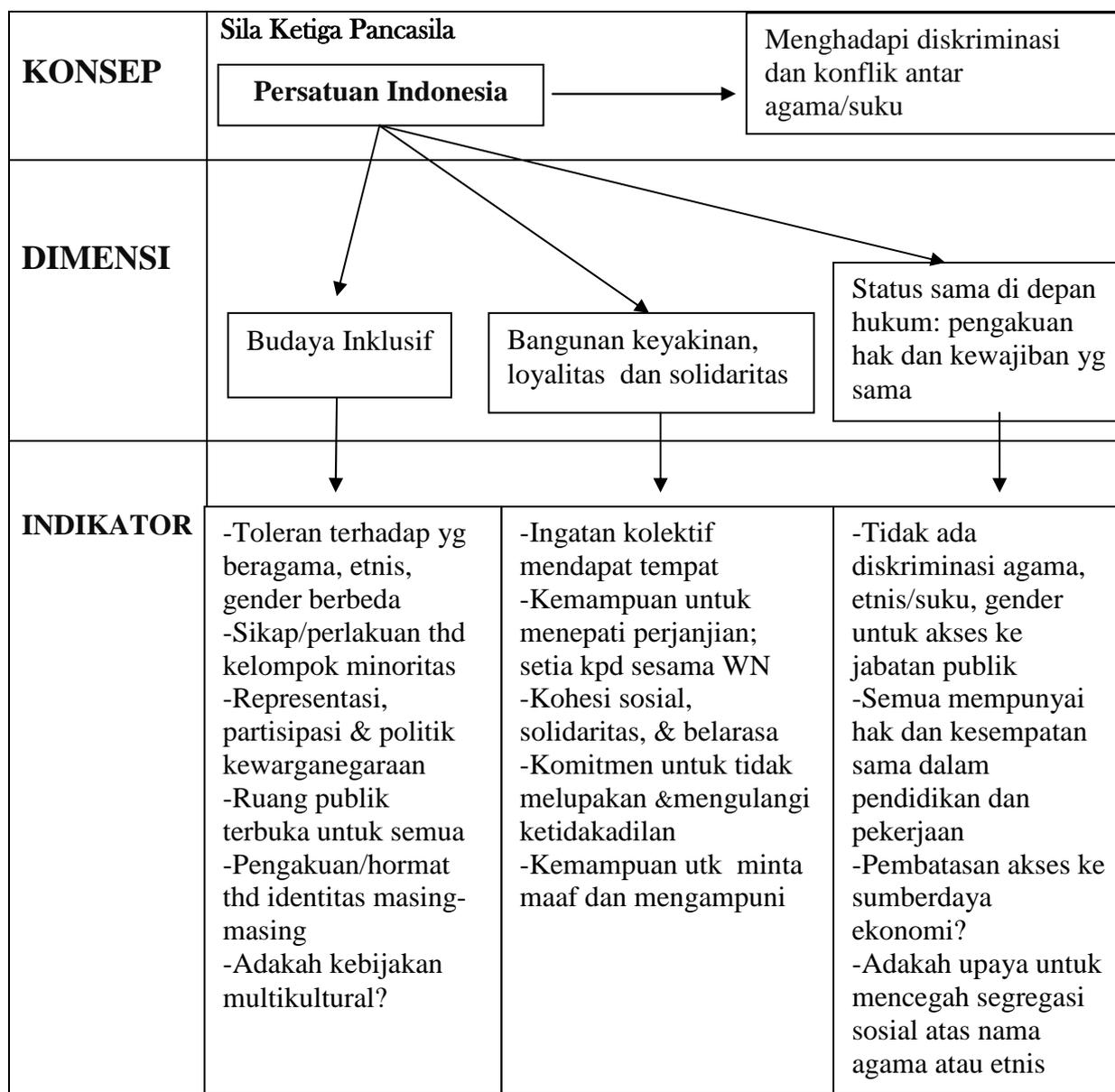
²⁸ JOHN RAWLS, *A Theory Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

kejujuran, kesetaraan, belarasa, kebebasan, tanggungjawab, menerima pluralitas. Nilai berfungsi untuk memantapkan model-model budaya sistem sosial yang mengatur keterlibatan dan komitmen kesatuan-kesatuan sosial. Agar nilai bisa mengarahkan tindakan perlu diurai dalam dimensi-dimensinya, lalu ke indikator-indikatornya (lihat skema di bawah ini). Hanya bila bisa menjabarkan sampai pada indikator-indikatornya maka nilai/prinsip bisa operasional dan bisa diverifikasi sehingga pada akhirnya bisa dievaluasi.

<p>KONSEP</p>	<p>Sila ke lima Pancasila</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia</p> </div> <div style="font-size: 2em;">→</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>Mengatasi diskriminasi, kemiskinan dan kesenjangan informasi</p> </div> </div>		
<p>DIMENSI</p>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>Subyek Keadilan: Struktur Dasar Masyarakat</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>Obyek Material Keadilan</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>Prosedur Keadilan: Modalitas, Infrastruktur Etika, Prinsip Subsidiaritas</p> </div> </div>		
<p>INDIKATOR</p>	<p>Dasar: beragam posisi sosial/perbedaan kedudukan sosial karena situasi ekonomi, kapital budaya, kapital sosial, kapital simbolik</p> <p>- Posisi sosial sudah awal keberuntungan atau kemalangan</p> <p>Struktur sosial ditentukan kebijakan politik: → Produk UU, Perpem, Perda, adat, fatwa, AD/ART</p> <p>→ Membuka peluang/kesempatan sama, diskriminatif?</p> <p>→ Memperluas lingkup kebebasan atau sebaliknya?</p> <p>→ Siapa dirugikan atau diuntungkan?</p>	<p>-<i>Primary social goods</i>: hak, kebebasan, kekuasaan, kesempatan, penghasilan, kekayaan, <i>self-respect</i>, status sosial</p> <p>-Sarana untuk hidup, sumberdaya memenuhi kebutuhan, kesempatan agar secara sosial berguna & kreatif, untuk memperoleh kekayaan, menemukan makna hidup & bahagia.</p> <p>- Rancangan hidup & perkembangan kebutuhan hidup</p> <p>-Kesempatan yang sama dalam pendidikan (komunikasi pedagogi peduli terhadap yang lemah)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Akuntabilitas, transparansi & netralitas, pers bebas yang kritis 2. Rotasi jabatan: melawan godaan-godaan korupsi dan konflik kepentingan 3. Kode etik & legislasi untuk mencegah konflik kepentingan, auditor mandiri, sistem pengawasan internal & komisi etika 4. Pada tingkat pejabat: kompetensi teknis & <i>leadership</i> menopang kompetensi etis. 5. E-Governance & pengawasan oleh <i>civil society</i> 6. Pendelegasian kewenangan & tanggungjawab

(R. Quivy et L. Van Campenhoudt, 1995: 111)

Contoh kedua bagaimana agar suatu nilai/prinsip bisa operasional dengan menjabarkan sila ketiga Pancasila untuk diterapkan dalam kehidupan sosial politik sehingga bisa diverifikasi dan dievaluasi.



(R. Quivy et L. Van Campenhoudt, 1995: 111)

Melalui indikator-indikator tersebut di atas Pancasila menjadi nilai atau prinsip yang kongkrit, bisa diverifikasi dan bisa dievaluasi sehingga apakah kebijakan pemerintah, produk perundangan wakil rakyat atau perilaku warganegara atau kelompok-kelompok masyarakat sesuai tidak dengan Pancasila sungguh-sungguh bisa diukur dan dinilai.

Pola penafsiran Pancasila dengan tiga langkah tersebut, yaitu konsep-dimensi-indikator, diharapkan bisa semakin mempermudah internalisasi, sosialisasi dan institusionalisasi nilai-nilai Pancasila. Internalisasi dan sosialisasi adalah upaya pemahaman agar nilai-nilai tersebut menjadi norma atau prinsip hidup bersama. Institusionalisasi berarti nilai-nilai Pancasila mengarahkan pelebagaan atau mendasari interaksi sosial yang berulang dan terpola dalam kehidupan bernegara, termasuk dalam mengatur lembaga-lembaga sosial, politik dan ekonomi di Indonesia.

5. Kelangsungan Kontrak Sosial Bangsa Indonesia

Menurut Nalenan, seperti dikutip Sastrapratedja, “Rumusan Pancasila 1 Juni 1945 dengan rumusan Pancasila 18 Agustus 1945 tak bisa dipisahkan. Rumusan dan urutan sila-silanya sedikit berbeda, tetapi jiwa dan semangatnya tetap satu. Rumusan Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 adalah suatu *keputusan politik yang sifatnya formal-yuridis*, sedang perumusan 1 Juni 1945 bersifat *historis-faktual*”.²⁹

Kalau rumusan Pancasila 18 Agustus 1945 merupakan keputusan politik yang sifatnya formal-yuridis berarti bisa dianggap sebagai bentuk kontrak sosial. Persetujuan terhadap Pancasila sebagai dasar negara Indonesia bisa dianggap sebagai **kontrak sosial** karena menawarkan pemahaman tentang prinsip-prinsip kehidupan politik bangsa Indonesia yang dilegitimasi dengan mengacu ke persetujuan para pendiri bangsa ini terhadap syarat-syarat yang menjadi prinsip-prinsip Negara.³⁰ Jadi konsep kontrak sosial dianggap masuk akal karena para pendiri bangsa Indonesia menegosiasikan satu dengan yang lain syarat-syarat yang mendasari negara.

Tentu ada beragam bentuk kontrak sosial. Perbedaannya biasanya terletak dalam cara merumuskan syarat-syarat yang diasumsikan mendasari negosiasi terjadinya kontrak sosial. Negosiasi yang dilakukan oleh para pendiri bangsa ini harus dipahami sebagai diskusi alasan-alasan yang harus dipertimbangkan dari sudut pandang yang mengutamakan kepentingan bersama yang tidak memihak.³¹ Jadi bukan bentuk kontrak sosial Hobbes, di mana negosiasi itu dilakukan karena terancam atau tiadanya kerjasama. Pada model Hobbes, setiap individu berusaha memperjuangkan kepentingannya. Karenanya mereka berusaha

²⁹ SASTRAPRATEDJA, *Op.Cit.*, 66

³⁰ Bdk. ALBERT WEALE, *Democratic Justice and the Social Contract*, Oxford UP, Oxford 2013, 8

³¹ Bdk. *Ibid.*, 9

menetapkan kontrak sosial untuk melindungi kepentingan masing-masing. Kontrak ini rasional sebagai proses pengambilan keputusan, namun dianggap hanya mengejar kepentingan pribadi.

Motivasi dasar para pendiri bangsa Indonesia lebih hasrat untuk bisa memberi pembenaran tindakan atau kebijakan dari pada penciptaan aturan-aturan yang melindungi kepentingan masing-masing. Motivasinya lebih yang memungkinkan mereka untuk berkembang ke yang baik. Jadi hasrat untuk persetujuan atau kontrak sosial adalah moralitas politik.³² Jadi keprihatinan utama adalah persetujuan rasional dalam hal prinsip-prinsip keadilan yang harus mengendalikan kehidupan bersama. Prinsip-prinsip keadilan yang mengendalikan kehidupan bersama mensyaratkan adanya kerjasama yang bisa mendamaikan individualisme dan kolektivisme, mengatasi masalah konflik kepentingan dan menjamin politik kewarganegaraan.

Salah satu fungsi teori kontrak sosial, menurut Weale, adalah memberi sarana untuk memecahkan masalah yang muncul dari persaingan keadilan karena teori kontrak sosial dianggap sebagai metode etika politik.³³ Jadi fungsinya memberi perlengkapan intelektual untuk menentukan prinsip-prinsip keadilan dan memungkinkan kita untuk berdamai berhadapan dengan prinsip-prinsip dan penilaian-penilaian yang saling bertentangan. Dalam konteks ini, demokrasi Pancasila berfungsi sebagai *platform* politik menghadapi kelompok-kelompok yang hanya mau memaksakan ideologinya sendiri. Beragam ideologi atau keyakinan dalam kehidupan sosial-politik harus bisa diterjemahkan dalam kerangka Pancasila. Maka demokrasi Pancasila masih tetap relevan asalkan mampu menjamin demokrasi dalam kerangka prosedural. Menurut Weale, masyarakat politik disebut demokratis secara prosedural bila memenuhi empat syarat³⁴: pertama, pemerintahan mandiri dalam arti memiliki kendali akhir dalam menentukan agenda politiknya; kedua, pilihan-pilihan kolektif menentukan unsur-unsur kunci struktur dasar organisasi sosial dan ekonomi; ketiga, sistem politiknya bekerja sesuai dengan prinsip kesetaraan politik; dan ke empat, anggota-anggotanya mampu memikirkan jalan untuk memecahkan masalah-masalah tindakan kolektif.

³² *Ibid.*, 10).

³³ ALBERT WEALE, *Democratic Justice and the Social Contract*, 12

³⁴ *Ibid.*, 40

Memang ada yang tidak bisa dijawab oleh demokrasi Pancasila, misalnya, bagaimana memenuhi tuntutan kesejahteraan sosial. Padahal menurut Gellner (1998): “Legitimasi masyarakat dewasa ini tergantung pada dua hal, kemakmuran dan pertumbuhan ekonomi. Bila gagal memberi dua hal itu, masyarakat akan kehilangan hormat dan kesetiaan dari warganya. Mereka berharap hidup lebih baik dan standar hidup meningkat”. Demokrasi prosedural pun tidak bisa langsung menjawab masalah tersebut. Demokrasi Pancasila hanya menjamin bahwa pilihan-pilihan kolektif harus menentukan unsur-unsur kunci struktur dasar organisasi sosial dan ekonomi. Prinsip ini setidaknya sudah mencegah kesewenangan dalam pengaturan masyarakat dan memberi inspirasi untuk meninjau kembali atau mempertanyakan perda-perda diskriminatif.

Koreksi semacam ini dimungkinkan karena dalam demokrasi Pancasila sistem politiknya harus bekerja sesuai dengan prinsip kesetaraan politik, artinya setiap warga negara mempunyai hak-hak dan kewajiban yang sama di depan hukum. Jadi Mahkamah Konstitusi seharusnya berperan penting sebagai instrumen demokrasi karena mengawasi, mengoreksi dan membatalkan produk-produk hukum yang melanggar prinsip-prinsip demokrasi Pancasila. Memang diperlukan pemberdayaan masyarakat agar peka/kritis terhadap produk hukum dan aturan-aturan lainnya yang akan menciptakan institusi-institusi yang tidak adil dan membatasi lingkup kebebasan.

DAFTAR PUSTAKA

- BOURDIEU, PIERRE, *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon 2000.
- GASTIL, JOHN, *By Popular Demand. Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*, University of California Press, Berkeley 2000.
- GELLNER, ERNEST, *Nation and Nationalism*, Cornell U.P, Ithaca 1983.
- , *Language and Solitude*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- GIDDENS, ANTHONY, *The Constitution of Society*, Polity Press, Cambridge 1984.
- , *New Rules of Sociological Method*, Polity Press, Cambridge 1993.

- HARYATMOKO, *Etika Politik dan Kekuasaan*, Penerbit Kompas, Jakarta 2003.
-----, *Etika Publik: untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*,
Gramedia, Jakarta 2011.
- JENKINS, ROB, 2007, *The Role of Political Institutions in Promoting
Accountability*, dalam: *Performance Accountability and
Combating Corruption*, Anwar Shah, The World Bank,
Washington DC, hl. 135-182
- JOHNSTON, MICHAEL, *Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy*,
Cambridge University Press, New York 2005.
- KARNO, BUNG, *Pantjasila: Dasar Filsafat Negara*, Jajasan Empu Tantular
Djakarta 1960.
- LORDON, FRÉDÉRIC, *Conflits et pouvoir dans les institutions du capitalisme*,
Presses de La Fondation Nationales des Sciences Politiques, Paris
2008.
- MANENT, PIERRE, *Cours familier de philosophie politique*, Gallimard, Paris 1993.
- MEZEY, MICHAEL L., *Representative Democracy. Legislators and Their
Constituents*, Rowman and Littlefield, Lanham 2008.
- RAWLS, JOHN, *A Theory Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press
1971.
- SASTRAPRATEDJA, M., *Lima Gagasan yang Dapat Mengubah Indonesia*, Pusat
Kajian Filsafat dan Pancasila, Jakarta 2013.
- SHAPIRO, IAN (ed.), *Democracy's Value*, Cambridge UP Spector, Cambridge 2001.
- QUIVY R. & VAN CAMPENHOUDT, L, *Manuel de recherche en sciences sociales*,
Dunod, Paris 1995.
- WALZER, MICHEL, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*,
Basic Books, New York 1983.
- WEALE, ALBERT, *Democratic Justice and the Social Contract*, Oxford UP, Oxford
2013.

MAKALAH PENDAMPING

MASA DEPAN “DEMOKRASI KOTAK SUARA” DI DAERAH

Oleh:

Victor Imanuel Nalle
Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika

Abstrak

Reformasi 1998 telah mendorong pemerintahan yang sentralistik menjadi desentralistik. Daerah-daerah mulai menjalankan pembelajaran demokrasi, salah satunya melalui pemilihan kepala daerah secara umum dan langsung. Selama hampir sepuluh tahun praktik pemilihan kepala daerah tersebut telah memunculkan banyak konflik di daerah dan menuai kritik. Kritik tersebut kemudian memunculkan gagasan untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah pada model pemilihan oleh perwakilan di DPRD. Gagasan kembali ke model lama memperhitungkan faktor politik berbiaya tinggi dan konflik semata tanpa memperhitungkan hilangnya kesempatan bagi pembelajaran demokrasi yang harus dilalui dalam waktu yang lama.

Kata kunci: demokrasi, kedaulatan rakyat, desentralisasi

1. Pendahuluan

Setelah Reformasi 1998 Indonesia mengalami euforia dalam berdemokrasi. Kendali sentralisme oleh Soeharto selama Orde Baru mendorong Indonesia mengadakan perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan. Salah satu perubahan yang vital dan mengubah tatanan bernegara secara drastis adalah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). karena UUD 1945 tidak dirancang untuk sebuah demokrasi jangka panjang.¹

Amandemen UUD 1945 memberikan pemencaran kekuasaan secara vertikal untuk menghindari pengulangan model Orde Baru.² Aspek otonomi daerah seluas-luasnya tersebut diatur Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 setelah amandemen (UUD NRI 1945) yang menyatakan: “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.” Pemilihan kepala daerah, sebagai salah satu aspek otonomi daerah, dalam UUD NRI 1945 merupakan bagian dari amandemen kedua

¹ SUHARIZAL DAN FIRDAUS ARIFIN, *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998 – 2002 (Beberapa Gagasan Menuju Amandemen Kelima UUD 1945)*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 2007, 14.

² MOH. MAHFUD MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta 1999, 186.

[Pasal 18 ayat (4)] yang mengatur bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis.

Pasca-amandemen, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004. Berdasarkan Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. UU No. 32 Tahun 2004 kemudian mengalami perubahan terbatas melalui UU No. 12 Tahun 2008. Perubahan pemilihan kepala daerah UU No. 22 Tahun 1999 ke UU No.32 Tahun 2004 tersebut menunjukkan adanya perkembangan pemikiran dalam sistem pemilihan kepala daerah yang mengarah pada upaya menempatkan pemilihan kepala daerah melalui “demokrasi kotak suara” yang bersifat langsung dan umum.

Namun konflik-konflik yang terjadi selama pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung memunculkan gagasan mengembalikan pemilihan kepala daerah pada model UU No. 22 Tahun 1999, yaitu pemilihan oleh anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Gagasan ini mengundang perdebatan di kalangan ahli hukum mengenai sejauhmana sebuah model pemilihan kepala daerah dikatakan demokratis. Pembela model pemilihan oleh perwakilan di DPRD menggunakan argumen politik biaya tinggi selama model UU No. 32 Tahun 2004 digunakan sebagai penyebabnya maraknya korupsi di daerah. Sementara pembela model UU No. 32 Tahun 2004 berargumen bahwa model pemilihan oleh perwakilan rentan terhadap politik uang yang justru lebih “murah”. Tulisan ini akan mengulas demokrasi kotak suara yang selama ini diterapkan oleh UU No. 32 Tahun 2004 dari pendekatan sosio legal dan sebagai kritik terhadap gagasan kembali ke UU No. 22 Tahun 1999.

2. Mengapa Kita Beralih dari Legitimasi Elitisme ke Demokrasi Kotak Suara?

Aspirasi pascareformasi yang menginginkan pemilihan kepala daerah secara langsung bertaut dengan pengalaman mekanisme pemilihan kepala daerah di Orde Baru dengan upaya menjauhkan rakyat dari haknya untuk berdaulat. Pemilihan kepala daerah secara langsung dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (kemudian secara terbatas diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008) berlandaskan dua hal. Rakyat ingin ditempatkan sebagai pihak yang memiliki

kedaulatan. Kedaulatan rakyat dalam konteks daerah dipahami sebagai kemampuan rakyat untuk memilih kepala daerahnya secara langsung.³ Landasan kedua adalah demokratisasi sebagai antitesis dari otoritarianisme Orde Baru. Demokratisasi digerakkan bukan hanya dalam tataran nasional namun sampai pada demokrasi di daerah. Demokrasi di daerah menjadi prasyarat demokrasi di tingkat nasional.

Munculnya era reformasi menjadi antitesis Orde Baru, walaupun pada kenyataannya tidak secara menyeluruh. Transisi di Indonesia menggunakan format lazimnya proses transisi menuju demokrasi di negara otoritarian lainnya. Transisi dari rezim otoritarian ke demokrasi lazimnya terdiri dari dua proses simultan, yaitu proses disintegrasi rezim otoritarian (yang seringkali mengambil bentuk liberalisasi), serta proses kebangkitan institusi-institusi demokratis.⁴ Dalam konteks Indonesia, institusi-institusi demokratis yang bangkit adalah partai politik. Partai politik tidak lagi dibatasi partisipasinya dalam pemilihan umum. Pemilihan Umum tahun 1999 menjadi pemilihan umum paling demokratis kedua setelah pemilihan umum tahun 1955. Sedangkan proses liberalisasi ditandai oleh mulai diberikannya otonomi bagi daerah untuk mengelola daerahnya masing-masing.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang lahir di awal era reformasi memberikan otonomi yang besar bagi daerah. Undang-Undang ini menganut teori residu/sisa dalam hal kewenangan sehingga semua kewenangan yang bukan merupakan kewenangan pemerintah pusat adalah kewenangan daerah.⁵ Dengan demikian seharusnya kedaulatan rakyat menjadi lebih terimplementasikan di daerah. Namun jika melihat mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 kedaulatan belum sepenuhnya menjadi milik rakyat di daerah. Pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang tersebut dilakukan oleh anggota DPRD namun tidak lagi bergantung pada keputusan Menteri Dalam Negeri atau Presiden sebagaimana yang terjadi di Orde Baru saat berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Peranan anggota DPRD dalam memilih kepala daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tidak sesuai dengan spirit demokratisasi yang dibawa

³ZAINAL ARIFIN HOESEIN, *Pemilu Kepala Daerah dalam Transisi Demokrasi*, Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 6 Desember 2010, 9.

⁴GUILLERMO O' DONNELL, et.al, *Transitions from Authoritarian Rule, Transisi Menuju Demokrasi*, diterjemahkan oleh Ade Armando dan Widjanarko S., 1993, LP3ES, Jakarta, 89.

⁵HAW. WIDJAJA, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2008, 29.

oleh era reformasi. Diserahkannya hak untuk memilih kepala daerah kepada institusi perwakilan berpotensi melahirkan, meminjam istilah Soetandyo Wignjosoebroto, legitimasi elitisme. Dalam legitimasi elitisme, legitimasi dalam kepemimpinan hanya ditentukan oleh segelintir oleh elit politik.⁶

Diskriminasi pada rakyat dalam bentuk legitimasi elitisme terjadi karena tidak semua rakyat dapat terlibat. Padahal dalam demokratisasi yang diharapkan adalah peningkatan partisipasi rakyat dalam proses-proses perumusan kebijakan-kebijakan dan pembuatan keputusan-keputusan politik. Kelebihan demokrasi yang didominasi oleh institusi perwakilan, dalam kondisi institusi perwakilan yang ideal, adalah dapat mencari pemimpin dengan tipe kepemimpinan yang terbaik bagi suatu negara atau daerah. Namun di sisi negatifnya, menurut Benjamin Barber, rakyat menjadi “anjing penjaga” yang pasif dan miskin partisipasi.⁷

UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 tidak sekedar mengoreksi kewenangan daerah yang terlampau besar. Jika melihat ketentuan tentang pemilihan kepala daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 terlihat bahwa undang-undang ini juga memberikan perubahan yang detail dalam hal mekanisme pemilihan kepala daerah. UU No. 32 Tahun 2004 mengatur hal-hal yang terkait dengan pemilihan kepala daerah dalam 64 Pasal.

Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan perubahan signifikan dalam pemilihan kepala daerah dengan mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Asas langsung dan umum dalam pemilihan kepala daerah menunjukkan korelasi antara pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum dimana keduanya menjadi instrumen implementasi kedaulatan rakyat.

Negara dikatakan berkedaulatan rakyat apabila rakyat berperan serta langsung maupun tidak langsung menentukan nasib dan masa depan negara. Rakyat di daerah berdaulat pula jika diikutsertakan secara langsung dalam menentukan nasib dan masa depan daerahnya. Nasib dan masa depan daerah tersebut salah satunya ditentukan dengan pemilihan kepala daerah yang nantinya akan

⁶ SOETANDYO WIGNJOSOE BROTO, *Demokrasi, Demokratisasi, dan Usaha Memberdayakan Masyarakat di Hadapan Kuasa Negara*, dalam Ifdhal Kasim, et al., *Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum: Paradigma, Metode, Masalah*, 2002, ELSAM dan HUMA, Jakarta, 525.

⁷ JOHN HASKELL, *Direct Democracy or Representative Government?: Dispelling The Populist Myth*, Westview Press, Oxford 2001, 88.

mempengaruhi kebijakan-kebijakan apa saja yang nantinya akan diambil oleh daerah tersebut.

Adanya kedaulatan rakyat di daerah juga mencerminkan adanya demokrasi di daerah. Demokrasi di daerah menjadi penting karena adanya keyakinan bahwa adanya demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional. Menurut Kacung Marijan, pandangan yang bercorak fungsional ini berangkat dari asumsi bahwa ketika terdapat perbaikan kualitas demokrasi di daerah secara otomatis terjadi pula perbaikan kualitas demokrasi di tingkat nasional.⁸

B.C. Smith sebagaimana dikutip Kacung Marijan mengemukakan empat alasan mengapa demokrasi di daerah menjadi prasyarat bagi adanya demokrasi di tingkat nasional. Empat alasan tersebut antara lain:

1. Demokratisasi di daerah merupakan suatu ajang pendidikan politik bagi warga negara dalam suatu masyarakat yang demokratis.
2. Pemerintah daerah yang demokratis dapat menjadi pengontrol pemerintahan pusat agar pemerintahan pusat tidak menjadi rezim otoritarian.
3. Demokrasi di daerah lebih mampu memberikan kualitas partisipasi yang lebih baik karena jangkauan wilayah yang lebih kecil sehingga tingkat partisipasi diharapkan juga lebih besar.
4. Upaya perbaikan demokrasi di daerah oleh pemerintah pusat dapat menjadi legitimasi bagi pemerintah pusat karena dapat meningkatkan kepercayaan rakyat di daerah.⁹

Pemilihan kepala daerah secara langsung dapat menjadi ajang pendidikan politik karena masyarakat dapat menilai kualitas calon-calon kepala daerah mereka. Idealnya, karena pemilihan dilakukan secara langsung maka calon-calon kepala daerah dapat secara terbuka memaparkan hal-hal apa saja yang ingin mereka lakukan ketika mereka memegang jabatan publik tersebut. Publik dapat secara terbuka melakukan diskursus yang terus menerus di ruang publik, misalnya debat terbuka atau kampanye dialogis, sehingga publik dapat menilai kualitas masing-masing calon dan kemudian menentukan pilihannya.

⁸ KACUNG MARIJAN, *Pilkada Langsung: Resiko Politik, Biaya Ekonomi, Akuntabilitas Politik, dan Demokrasi Lokal*, diunduh dari www.komunitasdemokrasi.or.id/article/piljkt.pdf, diakses tanggal 15 Maret 2011

⁹ *Ibid.*

Pemilihan kepala daerah secara langsung juga berkorelasi dengan legitimasi yang dimiliki oleh kepala daerah. Seorang kepala daerah yang mendapatkan dukungan dari mayoritas rakyat memiliki legitimasi yang kuat untuk melaksanakan program-programnya karena ia bertanggung jawab untuk melaksanakan mandat yang diberikan langsung oleh rakyat. Rakyat juga memiliki legitimasi untuk melakukan kontrol terhadap kepala daerah yang telah dipilih karena mereka memilihnya secara langsung.

Pemilihan kepala daerah secara langsung dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008 bertumpu pada dua nilai filosofis. **Pertama**, adanya harapan untuk mengembalikan rakyat sebagai pihak yang berdaulat. Kedaulatan rakyat tidak lagi diwujudkan dalam sebuah lembaga tertinggi negara dan kemudian dimandatkan pada Presiden. Adanya lembaga tertinggi negara dan mandataris dari lembaga tertinggi negara pada Orde Baru telah mengakibatkan munculnya pemerintahan otoritarian yang berujung pada sistem pemilihan kepala daerah yang tidak demokratis. Pergeseran ini tentunya tidak lepas pula dari adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Adanya amandemen UUD 1945 membawa nilai kedaulatan rakyat yang diimplementasikan melalui pemilihan presiden secara langsung. Logika kedaulatan rakyat dibawa ke daerah sehingga rakyat di daerah dapat memilih kepala daerahnya secara langsung. Peletakan kedaulatan rakyat di daerah dalam konteks pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut sebagai bentuk penghargaan dan penilaian terhadap hak rakyat untuk memilih dan menentukan arah kehidupan kenegaraan yang dapat menjamin kesejahteraan bersama.¹⁰

Kedua, upaya melakukan demokratisasi sebagai antitesis dari otoritarianisme Orde Baru. Demokratisasi ini bukan hanya diwujudkan dalam skala nasional namun juga di tingkat daerah karena demokrasi di daerah merupakan prasyarat pula bagi demokrasi di tingkat nasional. Keruntuhan pemerintahan Orde Baru tersebut memang merupakan titik balik bagi demokrasi dan desentralisasi di Indonesia. Kekuasaan bergeser dari semula tertumpu di pusat menjadi ke daerah, dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Melalui UU No. 22 Tahun 1999, pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara otonomi. DPRD diberikan kewenangan penuh oleh undang-undang untuk memilih Kepala Daerah tanpa ada intervensi apapun dari pemerintah pusat. Terhadap pilihan DPRD, pemerintah pusat harus

¹⁰ ZAINAL ARIFIN HOESEIN, *Op.cit.*, 9.

mensahkannya tanpa memiliki kewenangan untuk ikut campur terhadap kepala daerah terpilih tersebut.

Pada mekanisme pemilihan kepala daerah perwakilan ini, masyarakat lokal tidak dapat berpartisipasi secara langsung untuk memilih kepala daerah sehingga tidak terjadi kontrak sosial secara langsung antara pemimpin dengan konstituennya. Berbeda halnya ketika pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung seperti saat ini. Rakyat di daerah memiliki hak penuh untuk menentukan kepala daerah yang akan memimpin daerah mereka. Ketika menentukan kepala daerah pilihan, rakyat dapat melihat secara langsung dan personal kepada calon kepala daerah tersebut dari visi dan misi serta program yang diwacanakan oleh calon kepala daerah. Untuk itu rakyat di daerah dituntut untuk aktif dalam menilai dan menganalisis calon kepala daerah sehingga dapat menentukan kepala daerah yang dipandang mampu memimpin daerah.

Pada mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung tercipta kontrak sosial antara rakyat sebagai pihak yang berdaulat dan memberikan kepercayaan dengan kepala daerah sebagai pihak yang diberikan kepercayaan untuk memimpin daerah. Dalam hal ini hubungan yang tercipta antara rakyat daerah dengan kepala daerah tidak hanya hubungan kontraktual saja namun juga terjalin kepercayaan di antara masing-masing pihak.

John Locke berpendapat bahwa dalam hubungan saling percaya tersebut ada 3 (tiga) pihak yang saling terlibat, yaitu pihak yang menciptakan kepercayaan (*the trustor*), pihak yang diberi kepercayaan (*the trustee*), dan pihak yang menarik manfaat dari pemberian kepercayaan tersebut (*the beneficiary*), dimana *the trustee* menerima obligasi dari *the beneficiary* secara sepihak dan terikat harus patuh pada *the beneficiary*.¹¹ Menurut gambaran ini rakyat di daerah merupakan *the trustor* sekaligus sebagai *the beneficiary*, sedangkan kepala daerah sebagai pemegang pemerintahan sebagai *the trustee*.

Perkembangan masyarakat di daerah pasca Orde Baru juga menunjukkan gejala munculnya antitesis terhadap dominasi pusat terhadap daerah dalam hal kepemimpinan daerah. Hal ini mengakibatkan selama Orde Baru seringkali terjadi pemimpin di daerah bukanlah orang yang memiliki ikatan primordial (kesukuan)

¹¹ Hubungan saling percaya tersebut tentunya dibingkai oleh hukum dimana melalui hukum itulah muncul hak dan kewajiban bagi kedua belah pihak. John Locke mengatakan bahwa "...wherever law ends, tyranny begins...". Lihat JOHN LOCKE, *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration*, Yale University Press, New Haven and London 2003, 189.

dengan mayoritas masyarakat. Praktek pergantian kepemimpinan selama Orde Baru ini ditopang oleh sistem pemilihan kepala daerah yang tidak bersifat umum.

Pasca Orde Baru, masyarakat kemudian membangkitkan sentimen kedaerahan yang tertahan selama Orde Baru. Masalah putra daerah menjadi isu yang menentukan dalam pergantian kepemimpinan di daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung pada akhirnya menjadi instrumen bagi partai politik untuk membangkitkan sentimen putra daerah menjadi isu yang menjual di masyarakat. Dalam masyarakat dengan ikatan primordial yang kuat, masalah putra daerah menjadi hal yang krusial dalam pemilihan kepala daerah secara langsung karena bagaimanapun mayoritas selalu akan memilih figur yang merepresentasikan mayoritas.

Kondisi-kondisi sosiologis pendorong gagasan pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut semata-mata merupakan antitesis bagi praktek pemilihan kepala daerah dan demokrasi yang dijalankan oleh Orde Baru. Masyarakat telah mengalami kejenuhan dengan praktek yang mengekang partisipasi aktif mereka dalam politik dan demokrasi. Masyarakat ingin mengalami secara langsung, terlibat aktif dalam menentukan siapa pemimpin daerah mereka, memilih dalam referendum, mengetahui dengan pasti calon-calon kepala daerah yang akan mereka pilih, visi, misi dan program calon kepala daerah. Partisipasi politik dalam skala lokal (daerah) seperti itulah yang selama Orde Baru tidak pernah mereka rasakan. Dan kesempatan ini baru muncul ketika Orde Reformasi menjadi kesempatan demokratisasi dari skala nasional hingga lokal.

3. Mengapa Ingin Kembali ke Legitimasi Elitisme?

Perdebatan dalam memilih mekanisme pemilihan pemimpin (nasional maupun lokal) seringkali berputar dalam dua nilai yang saling bertolak belakang. Pandangan yang menolak mekanisme pemilihan secara langsung dan umum menilai mekanisme pemilihan tersebut hanya melahirkan demokrasi berbiaya tinggi dan cenderung liberalistik. Sedangkan pandangan yang menerima mekanisme ini justru menilai sebaliknya. Mekanisme pemilihan ini dianggap jalan yang terbaik dalam demokratisasi. Mekanisme pemilihan dengan perwakilan justru dianggap lebih rentan politik transaksional antar elit.

Mekanisme pemilihan saat ini lahir dari tuntutan desentralisasi pasca Orde Baru. Setiap negara demokrasi dianggap haruslah menerapkan desentralisasi pula

agar memperluas partisipasi dan otonomi masyarakat lokal. Desentralisasi bersanding dekat dengan demokrasi. Semakin terdesentralisasi kekuasaan tersebut maka semakin demokratis pula penyelenggaraan kekuasaan tersebut.¹² Kekuasaan yang terdesentralisasi tentulah tidak dapat bersanding dengan mekanisme pemilihan yang dianggap kurang demokratis. UU No. 32 Tahun 2004 membawa desentralisasi dibarengi pula dengan mekanisme pemilihan yang lebih demokratis.

Dalam perjalanannya, mekanisme pemilihan secara langsung bukan hanya membawa spirit demokratisasi tetapi justru dikritik mengakibatkan beberapa contoh demoralisasi bagi calon kepala daerah, partai politik pengusung, ataupun pemilih. **Pertama**, lompatan besar dalam berdemokrasi di negara ini (semula regenerasi kepemimpinan lebih banyak ditentukan oleh perwakilan di MPR, untuk Presiden, dan DPRD, untuk kepala daerah) mengakibatkan masyarakat justru lebih pragmatis dalam menggunakan hak pilihnya. Apalagi lompatan besar dalam berdemokrasi ini tidak dibarengi pula dengan lompatan besar dalam kemajuan ekonomi. Kesulitan-kesulitan ekonomi menjadi stimulus pragmatisme politik masyarakat. Calon kepala daerah yang dipilih bukanlah yang dianggap mampu memimpin melainkan yang mampu memberikan keuntungan ekonomis sesaat yang lebih besar. Di sinilah politik uang kemudian bekerja.

Pada dasarnya teori demokrasi liberal menempatkan pemilihan umum sebagai kesempatan untuk mendidik pemilih dan politisi, menentukan kehendak masyarakat umum, memilih dan merotasi kepemimpinan, dan untuk memberikan legitimasi bagi pemerintah dalam membentuk kebijakan publik.¹³ Namun dalam konteks pemilihan umum kepala daerah, seringkali yang terjadi adalah pembodohan masyarakat melalui kampanye jargon dengan program yang minim, perekayasaan kehendak masyarakat umum, dan lain-lain.

Maraknya politik uang dan pragmatisme masyarakat dapat dipahami sebagai rendahnya apa yang disebut Ostrom sebagai perilaku demokratis.¹⁴ Perilaku demokratis di tataran pelaku-pelaku demokrasi yang masih rendah pada akhirnya

¹²RAHADI T. WIRATAMA, *Dinamika Politik Lokal di Era Reformasi*, Prisma Volume 29 Nomor 3, Juli 2010, LP3ES, Jakarta.

¹³JIM SCHILLER, *Electing District Heads in Indonesia: Democratic Deepening or Elite Entrenchment?*, dalam ISEAS, Maribeth Erb and Priyambudi Santoso (Eds), Singapore 2009, 150.

¹⁴VINCENT OSTROM, *The Meaning of American Federalism: Constituting A Self-Governing Society*, ICS Press, San Fransisco 1991.

membawa demokrasi pada kemerosotan. Demokrasi yang dijalankan terbatas menjadi demokrasi prosedural belaka.

Kedua, faktor politik uang dalam pemilihan umum kepala daerah juga memicu lahirnya struktur oligarki di daerah. Ketika cengkeraman sentralisme Orde Baru lepas, kekuasaan tersebut digantikan oleh struktur lama yang sudah pernah ada sejak Orde Baru dan sebenarnya turut pula menyokong kekuasaan Orde Baru. Pada masa Orde Baru, penerapan kekuasaan otoriter terpusat dan pelaksanaan program-program pemerintah Orde Baru diperantarai oleh kepentingan para elite lokal yang mengontrol lingkaran terdalam hierarki administratif dan mengatur berbagai sumber ekonomi yang sangat besar hingga di tingkat desa. Namun elit lokal ini semasa Orde Baru tidak pernah menjadi “orang kuat lokal” karena fondasi kelembagaan Orde Baru yang begitu kuat.¹⁵ Contoh paling mengena dalam hal ini adalah yang terjadi di Provinsi Banten.

Dalam konteks Banten, selama Orde Baru *local strongmen* di provinsi tersebut (saat itu Banten masih tergabung dalam provinsi Jawa Barat) terlibat aktif dalam menjaga kepentingan Soeharto di Banten.¹⁶ *Local strongmen* kemudian turut membangun dinasti politik dari tingkat provinsi hingga kabupaten atau kota. Saat peralihan dari Orde Baru ke Orde Reformasi, dinasti politik dan struktur yang sudah terbentuk inilah yang kemudian menguasai provinsi Banten. Oligarki dan dinasti politik ini kemudian dilegitimasi pula melalui pemilihan umum kepala daerah yang dilakukan secara langsung.¹⁷

Akses yang kuat terhadap kapital dan penguasaan struktur masyarakat yang telah tertanam sejak Orde Baru menjadi bekal yang cukup bagi kekuatan oligarki di daerah untuk memapankan diri.¹⁸ Sarana untuk memapankan diri tersebut adalah

¹⁵ JOHN T. SIDEL, *Bosisme dan Demokrasi di Filipina, Thailand, dan Indonesia: Menuju Kerangka Analisis Baru tentang “Orang Kuat Lokal”*, dalam *Politisasi Demokrasi: Politik Lokal Baru, Politicising Democracy: The Local Politics of Democratisation*, John Harris, et.al (Eds), diterjemahkan oleh Arya Wisesa, Demos, Jakarta 2005, 92 – 93

¹⁶ LEO AGUSTINO, *Dinasti Politik Pasca Otonomi Orde Baru: Pengalaman Banten*, dalam *Prisma* Volume 29 Nomor 3, Juli 2010, LP3ES, Jakarta.

¹⁷ Dinasti politik di Banten dibangun melalui jaringan jawara-pengusaha yang dibangun oleh Tubagus Chasan Sochib. Dinasti politik dan oligarki dalam kekuasaan di Banten makin kukuh ketika Ratu Atut Chosiyah, putri dari Tubagus Chasan Sochib, menjadi Gubernur Banten. Lihat *ibid.*

¹⁸ Tentang struktur oligarki yang terbentuk selama Orde Baru lihat RICHARD ROBINSON and VEDI R. HADIZ, *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*, Routledge Curzon, London 2004, 71 – 143.

pemilihan kepala daerah secara langsung dimana dukungan masyarakat yang pragmatis dapat dibeli dengan uang.

Ketiga, perkembangan demokratisasi melalui pemilihan kepala daerah secara langsung justru tidak membuktikan asumsi bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung dapat mendorong munculnya elit politik baru sebagai pengganti elit politik lama yang terkontaminasi Orde Baru. Menurut penelitian Mietzner, sebagaimana dikutip Hadiz, mayoritas pemenang pemilihan kepala daerah secara langsung justru adalah kalangan birokrat, kemudian diikuti oleh pengusaha dan pengurus partai politik.¹⁹

Pemilihan kepala daerah dengan perwakilan DPRD sebelumnya dikritik rawan transaksi elit politik sehingga dalam proses demokratisasi di daerah justru akan menghambat peralihan dari Orde Baru ke Orde Reformasi. Namun kenyataan di atas menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung masih belum dapat menempatkan figur-figur yang sepenuhnya lepas dari Orde Baru. Mietzner menilai, walaupun masyarakat (pemilih) memiliki peluang untuk “menyingkirkan” pemimpin-pemimpin lokal ataupun calon kepala daerah yang memiliki reputasi buruk, namun belum dapat mendorong munculnya elit politik baru.²⁰

Keempat, merupakan hal yang sering diperdebatkan mengenai dampak pemilihan kepala daerah secara langsung mulai dari skala provinsi hingga kabupaten/kota. Dampak langsung tersebut adalah tingginya biaya yang perlu dikeluarkan oleh negara untuk menyelenggarakan pemilihan tersebut di semua provinsi dan kabupaten/kota. Tingginya biaya tersebut bukan hanya dari sudut pandang biaya yang harus dikeluarkan oleh negara. Biaya politik yang besar harus dikeluarkan oleh calon kepala daerah dan partai politik. Penyebabnya jelas, suara yang diperebutkan bukan lagi suara puluhan anggota DPRD. Yang harus diperebutkan kali ini adalah ratusan ribu atau bahkan jutaan suara pemilih. Hal ini merupakan hal baru yang belum pernah terjadi sebelumnya di Orde Lama maupun Orde Baru.

Perebutan suara pemilih dalam jumlah yang besar membuat setiap calon kepala daerah harus menggunakan berbagai cara untuk memperbesar atau mempertahankan dukungan. Kampanye lewat berbagai metode dan cara menyedot

¹⁹ VEDI R.HADIZ, *Localising Power in Post Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*, 2010, Stanford University Press, California, 162.

²⁰ *Ibid.*

biaya dalam jumlah yang tidak sedikit. Politik berbiaya tinggi dianggap berdampak pula secara langsung ataupun tidak langsung terhadap perilaku korup kepala daerah ketika sudah terpilih. Besarnya biaya politik tersebut membuat calon kepala daerah terpaksa harus mengumpulkan dana dari pemodal-pemodal yang berkepentingan dan hal tersebut tentunya tidak lepas dari kompensasi-kompensasi yang harus diberikan jika calon kepala daerah tersebut terpilih.

Kritik-kritik terhadap pemilihan kepala daerah secara langsung telah melahirkan kekecewaan terhadap demokrasi lokal yang sedang dijalankan saat ini. Kekecewaan tersebut telah melahirkan antithesis terhadap pemilihan kepala daerah secara langsung, yaitu pemilihan kepala daerah melalui mekanisme perwakilan. Masyarakat dianggap belum siap untuk menggunakan hak pilihnya secara langsung dalam memilih pemimpin-pemimpinnya di daerah. Dampak yang dikhawatirkan terjadi justru adalah *moral hazard* berupa pragmatisme politik di masyarakat.

Elit politik dianggap belum siap untuk berkompetisi secara sehat dalam memperebutkan suara pemilih. Kepentingan ekonomi yang kuat oleh pemodal dalam kaitannya dengan otonomi daerah justru telah melahirkan simbiosis yang tidak sehat antara kepala daerah, pemodal, dan partai politik. Simbiosis inilah yang dikhawatirkan akan semakin memapankan diri jika pemilihan kepala daerah secara langsung tetap dipertahankan.

Namun yang menjadi pertanyaan adalah, apakah kemudian kembali kepada model lama yang merupakan jawaban atas semua permasalahan yang ditimbulkan oleh pemilihan kepala daerah secara langsung? Pemilihan kepala daerah dengan mekanisme perwakilan dapat dianggap sebagai pemilihan yang demokratis, tetapi apakah mekanisme tersebut dapat benar-benar mencerminkan kedaulatan rakyat? Pemilihan oleh perwakilan dapat pula meminggirkan kehendak umum masyarakat mengenai siapa yang layak untuk dipilih.

Hal-hal inilah yang perlu dipikirkan ketika mengevaluasi pemilihan kepala daerah secara langsung. Kritik yang banyak disampaikan kepada model ini adalah pada dampak yang ditimbulkannya yang lebih banyak menyentuh pada dampak sosiologis. Jika kritik lebih banyak ditujukan pada dampak sosiologis yang ditimbulkan maka artinya secara konseptual dan filosofis pemilihan kepala daerah secara langsung tidak bermasalah. Jika pemilihan kepala daerah langsung secara konseptual dan filosofis tidak bermasalah maka tidak ada alasan pula untuk mengubah model pemilihan ini. Dampak-dampak negatif sosiologis yang

ditimbulkan oleh pemilihan kepala daerah secara langsung dapat dipecahkan melalui produk hukum yang dapat merekayasa perilaku masyarakat pemilih maupun aktor-aktor politik yang terlibat.

Jika ada kecurangan-kecurangan yang timbul (politik uang) selama pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut dijalankan maka sebenarnya peraturan perundang-undangan yang ada telah mengatur mekanisme penyelesaiannya, yaitu melalui Mahkamah Konstitusi. Sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, pemilihan kepala merupakan bagian dari pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Angka 4, yaitu “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Mekanisme hukum yang jelas jika terjadi kecurangan sebenarnya dapat menjadi instrumen pula dalam melakukan rekayasa sosial terhadap masyarakat dan aktor politik dimana kemenangan calon kepala daerah dalam pemilihan dapat dibatalkan jika memang terbukti terjadi kecurangan. Hal ini dapat mendorong perilaku para aktor politik untuk menghindari praktek tersebut karena akan membawa mereka kepada biaya politik yang semakin tinggi jika pemilihan harus diulang.

Masyarakat, melalui mekanisme hukum yang berlaku dalam Mahkamah Konstitusi, diharapkan secara tidak langsung menjalani sebuah pendidikan politik sehingga terbentuk kesadaran bahwa pragmatisme politik mengorbankan biaya besar, waktu dan tenaga karena harus melakukan pemilihan ulang. Hal-hal tersebut menunjukkan bahwa pesimisme terhadap model pemilihan kepala daerah secara langsung sebenarnya secara langsung merupakan pesimisme terhadap demokratisasi di skala lokal yang sedang terjadi. Pesimisme tersebut merupakan pula bentuk ketidakpercayaan terhadap masyarakat. Masyarakat dianggap masih terlalu bodoh untuk berdemokrasi. Demokrasi seakan-akan dianggap menjadi monopoli masyarakat yang telah terdidik dan berpenghasilan tinggi.²¹ Jika demikian, haruskah

²¹ Boediono ketika menjabat Menteri Koordinator Perekonomian menyatakan bahwa demokrasi baru bisa dikatakan aman jika pendapatan perkapita sudah mencapai 6600 dollar AS. Dengan tingkat pendapatan perkapita di bawah 6600 dollar AS maka demokrasinya diperkirakan tidak bertahan lama. Lihat A. Toni Prasetiantono, *Pertautan Ekonomi dan Demokrasi*, <http://www.adkasi.org/id.php/main/artikel/66>, diakses tanggal 12 Mei 2012.

bangsa ini melewati satu orde otoritarianisme lagi demi membangun ekonomi untuk kemudian mulai belajar berdemokrasi? Ini adalah pandangan yang menyepelekan kemampuan bangsa ini untuk menjadi dewasa dalam berdemokrasi.

4. Penutup: Masa Depan Pemilukada di Daerah

Pemilihan kepala daerah secara langsung memang mengembalikan kedaulatan kepada rakyat namun dalam pelaksanaannya memberikan beberapa implikasi sosiologis seperti proses pemilihan dengan biaya tinggi, munculnya fenomena politik uang, hingga pada demoralisasi masyarakat sebagai akibat sifat pragmatis masyarakat. Namun implikasi dari mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut tentunya tidak dapat dijadikan alasan untuk kembali pada sistem perwakilan. Gagasan kembali ke pemilihan dengan perwakilan menjadi sebuah kemunduran bagi demokratisasi. Beberapa eksekusi yang ditimbulkan oleh pemilihan kepala daerah secara langsung dapat dicegah dengan perbaikan sistem pemilihan kepala daerah tersebut.

Kritik bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung menguras anggaran dan merupakan pemborosan dapat diatasi dengan skema pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara serentak di semua daerah.²² Pemilihan kepala daerah secara serentak dapat dilaksanakan dengan sedikit jeda dari pemilihan presiden agar dapat terbentuk keselarasan perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah.

Kritik terhadap oligarki di daerah yang terbangun pasca Orde Baru juga tidak serta merta menjadi alasan yang kuat untuk kembali ke model pemilihan Orde Baru. Oligarki yang terbentuk saat ini tidak lain merupakan warisan dari apa yang sudah dibangun oleh Orde Baru ketika membentuk struktur di daerah yang dapat menopangnya. Justru pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat menjadi instrumen pendidikan politik dan pembelajaran bagi rakyat untuk berdemokrasi secara rasional.²³ Pemilihan kepala daerah secara langsung juga lebih mendorong terciptanya ruang kompetisi yang adil antara kontestan yang bersaing. Dalam kompetisi yang terbuka, konstituen dapat menilai sendiri calon manakah yang lebih layak untuk dipilih.

Pemilihan kepala daerah dengan sistem perwakilan melalui DPRD sebenarnya memiliki peluang yang sama dalam hal memicu munculnya praktek politik uang.

²² Mengenai simulasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak lihat Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilu : Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, 2009, In-TRANS Publishing, Malang

²³ RICHARD ROBINSON AND VEDI R. HADIZ, *Op.Cit*, 71 – 143.

Menurut penelitian Marco Bunte, saat berlakunya UU No. 22/1999 konsolidasi elit Orde Baru telah disertai oleh desentralisasi praktik korupsi. Meningkatnya kompetisi untuk kekuasaan lokal secara radikal dipermudah politik uang dan penggunaan intimidasi dan kekerasan. Proses politik di tingkat lokal dibayangi oleh politik uang.²⁴ Sirkulasi kekuasaan dengan format seperti ini dapat berjalan terus dan tidak ada proses kontrol serta *reward and punishment* dari masyarakat jika kepala daerah yang dipilih DPRD dianggap gagal dan kemudian mencalonkan diri lagi.

Melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, konstituen dapat menilai sendiri calon yang ada, sehingga proses *reward and punishment* dapat terbentuk. Calon *incumbent* jika dinilai gagal memimpin, ketika mencalonkan diri dapat “dihukum” secara langsung oleh rakyat. Pola pikir yang serupa dapat terbentuk pula untuk pemilihan presiden secara langsung. Namun tentunya hal tersebut dapat tercipta jika peraturan perundang-undangan yang ada dapat mencegah *incumbent* untuk menggunakan fasilitas negara ataupun dana milik daerah untuk menguntungkan dirinya sendiri dalam memenangkan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Jika mengacu pada analisis tersebut maka format pemilihan kepala daerah secara langsung ke depannya masih menjadi format yang terbaik bagi pemilihan kepala daerah. Urgensi saat ini bukanlah mengganti format pemilihan kepala daerah secara langsung dengan perwakilan melainkan membenahi sistem dan ketentuan yang menyangkut pemilihan kepala daerah secara langsung. Salah satu langkah pembenahan, menurut penulis, adalah melalui pemisahan pengaturan pemilihan kepala daerah dari yang semula diatur dalam UU No. 32/2004 jo. UU No.12/2008 menjadi undang-undang tersendiri. Hal ini disebabkan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, pemilihan kepala merupakan bagian dari pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Angka 4. Karena pemilihan kepala daerah bukan lagi bagian dari desentralisasi maka sebaiknya pemilihan kepala daerah diatur dalam undang-undang tersendiri.

²⁴ MARCO BUNTE, *Indonesia's Protracted Decentralization: Contested Reforms and The Unintended consequences*, dalam Marco Bunte and Andreas Ufen (Eds), *Democratization in Post Suharto Indonesia*, 2009, Routledge, New York, hlm. 114

DAFTAR PUSTAKA

- BUNTE, MARCO, *Indonesia's Protracted Decentralization: Contested Reforms and The Unintended consequences*, dalam Marco Bunte and Andreas Ufen (Eds), *Democratization in Post Suharto Indonesia*, Routledge, New York 2009.
- HADIZ, VEDI R., *Localising Power in Post Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*, Stanford University Press, California 2010.
- HASKELL, JOHN, *Direct Democracy or Representative Government?: Dispelling The Populist Myth*, Westview Press, Oxford 2001.
- LOCKE, JOHN, *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration*, Yale University Press, New Haven and London 2003.
- MAHFUD MD, MOH., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media Yogyakarta 1999.
- O' DONNELL, GUILLERMO, et.al, *Transitions from Authoritarian Rule, Transisi Menuju Demokrasi*, diterjemahkan oleh Ade Armando dan Widjanarko S., LP3ES, Jakarta 1993.
- OSTROM, VINCENT, *The Meaning of American Federalism: Constituting A Self-Governing Society*, ICS Press, San Fransisco 1991.
- ROBINSON, RICHARD AND VEDI R. HADIZ, *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*, Routledge Curzon, London 2004.
- SIDEL, JOHN T., *Bosisme dan Demokrasi di Filipina, Thailand, dan Indonesia: Menuju Kerangka Analisis Baru tentang "Orang Kuat Lokal"*, dalam *Politisasi Demokrasi: Politik Lokal Baru, Politicising Democracy: The Local Politics of Democratisation*, John Harris, et.al (Eds), diterjemahkan oleh Arya Wisesa, Demos, Jakarta 2005.

SCHILLER, JIM, *Electing District Heads in Indonesia: Democratic Deepening or Elite Entrenchment?*, dalam Maribeth Erb and Priyambudi Santoso (Eds), 2009, *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*, Singapore: ISEAS

SUHARIZAL DAN FIRDAUS ARIFIN, *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998 – 2002 (Beberapa Gagasan Menuju Amandemen Kelima UUD 1945)*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 2007.

WIDJAJA, HAW., *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2008

WIGNJOSOE BROTO, SOETANDYO, *Demokrasi, Demokratisasi, dan Usaha Memberdayakan Masyarakat di Hadapan Kuasa Negara*, dalam Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode, Masalah*, Ifdhal Kasim, et al., ELSAM dan HUMA, Jakarta 2002.

Artikel dalam jurnal:

AGUSTINO, LEO, “*Dinasti Politik Pasca Otonomi Orde Baru: Pengalaman Banten*” dalam Prisma Volume 29 Nomor 3, Juli 2010, LP3ES, Jakarta.

HOESEIN, ZAINAL ARIFIN, “*Pemilu Kepala Daerah dalam Transisi Demokrasi*”, Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 6 Desember 2010

WIRATAMA, RAHADI T., “*Dinamika Politik Lokal di Era Reformasi*”, dalam Prisma Volume 29 Nomor 3, Juli 2010, LP3ES, Jakarta.

KEBIJAKAN KUOTA IMPOR SEBAGAI ANCAMAN DEMOKRASI PANCASILA

Oleh:

Maria Indira Aryani

Staf Pengajar Program Studi Hubungan Internasional
UPN “Veteran” Jawa Timur

Abstrak

Pancasila tidak hanya berlaku sebagai ideologi bangsa, Pancasila juga merupakan pandangan hidup bangsa Indonesia. Sebagai ideologi dan pandangan hidup bangsa, Pancasila mampu memberikan ciri khas bagi demokrasi yang merupakan sistem politik yang dianut oleh bangsa Indonesia. Demokrasi Pancasila sebagai sistem politik merupakan sistem kehidupan bangsa dan masyarakat yang berdasarkan pada kedaulatan rakyat. Demokrasi Pancasila adalah sistem demokrasi di Indonesia yang berdasarkan pada musyawarah dan mufakat serta pengambilan keputusan berdasarkan konsensus. Dua hal dasar ini yang membedakan demokrasi Pancasila dengan demokrasi liberal dan demokrasi terpimpin yang sebelumnya pernah dianut oleh Indonesia. Pengambilan keputusan berdasarkan konsensus dan musyawarah untuk mufakat diharapkan dapat mengakomodasi kepentingan seluruh masyarakat Indonesia. Salah satu ciri khas demokrasi Pancasila adalah bahwa sektor-sektor yang mencakup kepentingan bersama dikuasai oleh negara, salah satunya adalah sektor pangan. Sektor pangan di Indonesia dikuasai oleh beberapa badan usaha milik negara dan proses pengambilan keputusan terkait kebijakan sektor pangan dilakukan berdasarkan pertimbangan dari pihak-pihak yang berkepentingan. Sepanjang tahun 2013, terdapat beberapa kebijakan sektor pangan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia yang tidak mencerminkan demokrasi Pancasila dan dapat mengancam keberadaan demokrasi Pancasila. Ancaman ini disebabkan karena kebijakan yang diambil bukan ditujukan bagi kepentingan bersama, melainkan hanya kepentingan beberapa pihak tertentu. Salah satu contohnya adalah kebijakan kuota impor bagi beberapa produk pangan, seperti daging sapi dan kedelai. Kebijakan kuota impor pada awalnya dilakukan untuk mengatasi kekurangan stok pangan dalam negeri. Namun pada prakteknya, kebijakan kuota impor memiliki dampak jangka panjang yang bersifat negatif, yakni menimbulkan ancaman keamanan manusiawi baik bagi produsen pangan maupun bagi konsumen. Kebijakan kuota impor yang diambil kemudian dilihat hanya memberikan keuntungan dan sesuai dengan kepentingan importir dan para pembuat keputusan. Dalam hal ini, kebijakan kuota impor yang ditujukan untuk mengatasi permasalahan sektor pangan memberikan ancaman bagi kelangsungan demokrasi Pancasila sebagai sistem politik Indonesia.

Kata kunci: *Demokrasi Pancasila, ancaman, kebijakan kuota impor, keamanan manusiawi.*

1. **Pendahuluan: Pancasila, Demokrasi Pancasila dan Ekonomi Pancasila**

Sebagai suatu negara modern, Indonesia menganut sistem demokrasi. Namun sistem demokrasi yang dianut oleh Indonesia sedikit berbeda dengan sistem demokrasi liberal yang dianut kebanyakan negara di dunia. Sistem demokrasi di Indonesia memiliki kekhasan tersendiri karena diwarnai oleh Pancasila. Pancasila bukan hanya merupakan identitas kultural bangsa, namun juga merupakan konsensus dasar, dasar negara dan bahkan visi bangsa¹. Keempat fungsi Pancasila ini kemudian disebut sebagai empat pilar pokok dalam memahami Pancasila.

Pancasila sebagai dasar negara, bersama dengan Undang-Undang Dasar 1945, dilihat sebagai *philosophische grondslag* negara². Artinya bahwa Pancasila dan UUD 1945 adalah gagasan dasar yang di dalamnya terkandung visi berdirinya negara Indonesia. Gagasan ini kemudian harus dipahami sebagai hasil konsensus di antara para pendiri bangsa Indonesia yang dapat pula disebut sebagai kontrak sosial dasar.

Pancasila sebagai konsensus dasar dilihat dari upaya yang harus dilalui oleh para pendiri bangsa untuk mencapai kesepakatan kontak sosial dasar seperti yang telah disebutkan di atas. Tercatat dalam sejarah, bahwa perumusan lima prinsip Pancasila harus melewati jalan yang cukup panjang, melalui perdebatan dan negosiasi yang akhirnya disetujui dalam sidang BPUPKI dan PPKI. Rumusan Pancasila yang kita kenal sekarang harus dianggap sebagai kesepakatan final yang tidak akan diubah lagi karena dengan mempersoalkan kembali kontrak dasar akan menghambat kemajuan bangsa³.

Pancasila sebagai identitas kultural berarti bahwa Pancasila diidentifikasi sebagai seperangkat nilai yang menjadi warisan kebudayaan lokal Indonesia. Sebagai identitas kultural, Pancasila tidak harus direpotkan dengan urusan orisinalitas, karena hal yang jauh lebih penting adalah apakah nilai tersebut hidup dan berlaku di dalam masyarakat Indonesia. Nilai yang dikandung dalam Pancasila tidak harus sepenuhnya bersifat partikular, unik dan khas, namun juga sekaligus universal⁴. Kelima prinsip Pancasila adalah nilai-nilai yang partikular, namun sekaligus universal.

¹AS'AD SAID ALI, *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Bangsa*, Pustaka LP3ES, Jakarta 2009), 61.

² *Ibid.*, 65.

³ *Ibid.*, 65-66.

⁴ *Ibid.*, 73-74

Sedangkan sebagai visi bangsa, Pancasila dipahami sebagai cita-cita atau visi masa depan bangsa. Pancasila berfungsi sebagai cara bangsa memandang masa depan. Dengan meletakkan Pancasila sebagai cara pandang masa depan, bangsa Indonesia akan terhindar dalam keterjebakan personifikasi Pancasila. Selain itu, bangsa Indonesia akan lebih leluasa untuk memikirkan dan merencanakan tindakan yang dapat dan perlu dilakukan untuk mencapai cita-cita tersebut⁵.

Sebagai kontrak sosial dasar, Pancasila dapat dipahami sebagai seperangkat nilai yang menjadi kesepakatan bersama. Sebagai identitas kultural bangsa, akan timbul pemahaman bahwa nilai-nilai Pancasila adalah nilai yang sudah ada dalam masyarakat. Dari kedua hal ini, maka dapat dilihat bahwa visi masa depan bangsa yang tercantum dalam Pancasila akan menjadi lebih kokoh karena ditopang oleh pemahaman bahwa visi tersebut diciptakan dari suatu landasan dan identitas kultural bersama⁶.

Keempat fungsi Pancasila di atas saling mengait satu sama lain dan saling mengait dalam setiap aspek kehidupan bangsa Indonesia, termasuk kehidupan politik bangsa. Oleh sebab itu, maka sistem politik demokrasi di Indonesia juga tidak dapat dilepaskan dari fungsi Pancasila sehingga sistem demokrasi di Indonesia sering disebut dengan Demokrasi Pancasila. Bersama dengan UUD 1945, Pancasila adalah dasar atau falsafah negara, pandangan hidup, ideologi nasional, pemersatu dalam perikehidupan kebangsaan dan kenegaraan, dan sumber dari segala sumber hukum⁷. Hal ini semakin memperteguh fungsi dan kaitan Pancasila dalam kehidupan bangsa Indonesia sehari-hari.

Demokrasi Pancasila adalah paham demokrasi yang dijiwai dan disemangati oleh nilai-nilai Pancasila. Paham demokrasi Pancasila bersumber pada kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia yang ditetapkan dalam ketentuan-ketentuan dan batang tubuh UUD 1945. Sesuai dengan Pembukaan UUD 1945, demokrasi Pancasila adalah kedaulatan rakyat. Dalam pasal 1 ayat 2 UUD 1945 dikatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Asasnya tercantum dalam sila keempat Pancasila⁸.

⁵ AS'AD SAID ALI, *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Bangsa*, 80

⁶ *Ibid.*, 81

⁷ YUDI LATIF. "Membumikan Etika Pancasila dalam Penyelenggaraan Negara" dalam *Prosiding Kongres Pancasila V 2013*, Yogyakarta: PSP Press, 2013, 75.

⁸ SUBANDI AL MARSUDI, *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi*, Raja Grafindo Perkasa, Depok 2001.

Prinsip kedaulatan rakyat yang mendasari demokrasi Pancasila memiliki dua tujuan utama. Tujuan yang pertama adalah untuk menciptakan kekokohan masyarakat-bangsa yang berdaulat, mandiri, dan setia kawan. Tujuan lain dari kedaulatan rakyat dalam demokrasi Pancasila adalah untuk mewujudkan satu masyarakat-bangsa yang dicirikan oleh tegaknya keadilan sosial, ekonomi, politik, serta kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Kedua tujuan ini harus tercermin dalam setiap kebijakan politik, ekonomi, dan sosial yang disusun dan dilaksanakan oleh pemerintahan yang demokratis⁹.

Implementasi dari pemikiran kedaulatan rakyat ini tercermin dalam sistem perekonomian Indonesia yang juga dijiwai oleh semangat Pancasila. Mubyarto mengatakan bahwa sistem perekonomian Indonesia yang dijiwai oleh Pancasila memiliki beberapa ciri pokok¹⁰. Ciri pertama adalah bahwa roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial dan moral. Ciri kedua adalah bahwa kehendak kuat dari seluruh masyarakat ke arah pemerataan sosial (egalitarianisme) sesuai asas kemanusiaan. Ciri ketiga adalah prioritas kebijakan ekonomi yang mengarah pada terciptanya perekonomian nasional yang tangguh yang dijiwai oleh nasionalisme. Ciri keempat adalah bahwa bentuk paling konkrit dari usaha bersama adalah koperasi, yang merupakan soko guru perekonomian Indonesia. Sedangkan ciri yang terakhir adalah terdapatnya keseimbangan yang jelas dan tegas antara perencanaan di tingkat nasional dengan desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi untuk menjamin keadilan ekonomi dan sosial.

Rancangan sistem perekonomian Indonesia secara garis besar tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi

⁹ AS'AD SAID ALI, *Op. Cit.*, 140.

¹⁰ SRI-EDI SWASONO, "Pancasila, Doktrin Kebangsaan dan Doktrin Kerakyatan: Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila Dalam Perspektif Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial" dalam *Prosiding Kongres Pancasila IV 2012*, PSP Press, Yogyakarta 2012, 95

nasional (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang¹¹.

Dari pasal 33 UUD 1945 dapat dilihat bahwa perekonomian Indonesia dirancang untuk kepentingan rakyat dan untuk mencapai sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Perekonomian tidak dibiarkan tersusun sendiri melalui mekanisme dan kekuatan pasar, tidak boleh dibiarkan tersusun sendiri mengikuti kehendak dan selera pasar¹². Hal ini berarti bahwa negara memiliki peran yang penting, tidak hanya semata-mata melakukan intervensi, tetapi negara juga harus dapat menata, merancang, dan bahkan merubah struktur untuk dapat mewujudkan cita-cita kebersamaan atas asas kekeluargaan untuk menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia¹³. Kebijakan-kebijakan dalam sistem perekonomian Indonesia harus selaras dengan kepentingan rakyat, demi kesejahteraan rakyat.

2. Kebijakan Kuota Impor Kedelai di Indonesia

Pada prakteknya, kebijakan perekonomian di Indonesia tidak sepenuhnya dibuat untuk mencapai kesejahteraan rakyat seperti yang dicita-citakan oleh Pasal 33 UUD 1945. Salah satu contohnya adalah kebijakan kuota impor pangan yang diterapkan di Indonesia. Kebijakan kuota impor adalah salah satu kebijakan non tarif (*non tariff barriers*) dalam sistem perdagangan internasional yang digunakan untuk membatasi masuknya impor barang dan jasa¹⁴. Kindleberger dan Lindert menyebutkan bahwa kuota sebagai suatu batasan dari total kuantitas impor yang diperbolehkan masuk ke dalam suatu negara setiap tahun¹⁵. Pemberlakuan kuota impor disebabkan oleh beberapa hal, yakni sebagai jaminan kemungkinan kenaikan pengeluaran impor akibat persaingan perdagangan internasional yang makin buruk dan untuk memberikan kekuatan dan fleksibilitas administrasi kepada pemerintah. Sesuai ketentuan *World Trade Organization*, kuota impor hanya boleh digunakan

¹¹ ANONIM. *UUD 1945 Amandemen Pertama s/d Keempat*, Jogja Bangkit, Yogyakarta 2010, 43.

¹² SRI-EDI SWASONO, *Op.Cit.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ C.P KINDLEBERGER DAN P.H LINDERT. "International Economics", 1978. dalam *Liberalisasi Perdagangan: Sisi Teori, Dampak Empiris dan Perspektif Ketahanan Pangan*, Gatoet S. Handono, Handewi P.S Rachman dan Sri H. Suhartini.

¹⁵ *Ibid.*

untuk melindungi hasil pertanian, menjaga keseimbangan neraca pembayaran dan melindungi kepentingan ekonomi nasional¹⁶.

Beberapa kebijakan kuota impor yang diterapkan dalam perekonomian Indonesia adalah kebijakan kuota impor beras, kedelai dan sapi. Sepanjang tahun 2013 yang lalu sempat terjadi krisis kedelai di pasaran domestik. Produksi kedelai nasional diperkirakan mencapai 800.000 ton, sementara permintaan kebutuhan akan kedelai telah mencapai 2,5 juta ton sehingga terjadi kekurangan 1,6 juta ton¹⁷. Untuk memenuhi kekurangan kedelai, maka pemerintah, melalui Menteri Perdagangan Gita Wirjawan, memutuskan untuk melakukan impor kedelai. Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan, Bachrul Chairi, mengatakan total ijin impor kedelai yang diberikan mencapai 624 ribu ton hingga akhir tahun 2013. Selain Bulog yang mendapat alokasi impor sebesar 60 ribu ton, ijin impor lain diberikan pada 21 importir terdaftar. Stok kedelai yang sudah didatangkan oleh importir sebanyak 149 ribu ton. Menyusul kemudian sebanyak 150 ribu ton pada September 2013 sehingga stok tersedia sebanyak 300 ribu ton hingga akhir tahun 2013¹⁸.

Sekilas dilihat bahwa kebijakan impor kedelai yang dikeluarkan oleh Kementerian Perdagangan ditujukan untuk memenuhi kebutuhan kedelai dalam negeri, yang artinya adalah bahwa kebijakan penambahan kuota impor kedelai ditujukan untuk kesejahteraan rakyat. Dengan sedikitnya stok kedelai di pasar dalam negeri, sementara permintaan akan kedelai tetap tinggi, maka harga kedelai di pasar dalam negeri akan menjadi tinggi pula. Disini berlaku hukum ekonomi akan permintaan dan penawaran. Adanya tambahan kedelai di pasar dalam negeri maka diharapkan harga kedelai dalam negeri akan turun. Namun yang terjadi kemudian adalah hal yang sebaliknya, harga kedelai dalam negeri justru naik karena turunnya kurs mata uang dalam negeri. Kedelai yang dibeli dengan dolar Amerika tentu harga jualnya juga akan mengikuti kenaikan kurs dolar Amerika terhadap Rupiah.

¹⁶ ROBERT M. DUNN JR. DAN JOHN H. MUTTI. *International Economics Fifth Edition*, Routledge, London 2005, 130.

¹⁷ "Bulog Dapat Izin Kuota Impor Kedelai 20 Ribu Ton" *Bisnis Aceh* 2 September 2013, <http://www.bisnisaceh.com/agrobisnis/bulog-dapat-izin-kuota-impor-kedelai-20-ribu-ton/index.php> (diakses pada 20 Januari 2014).

¹⁸ "Pemerintah Tambah Kuota Impor Kedelai untuk Bulog" *Tempo* 3 September 2013, <http://www.tempo.co/read/news/2013/09/03/090509936/Pemerintah-Tambah-Kuota-Impor-Kedelai-untuk-Bulog> (diakses pada 21 Januari 2014).

Dengan melakukan impor, diharapkan harga pangan dapat ditekan turun melalui peningkatan pasokan ke pasar dalam negeri. Kegiatan impor pada umumnya berhasil membuat harga pangan kembali ke tingkat harga yang wajar dan sekaligus dapat membuat harga pangan menjadi stabil¹⁹. Namun kegagalan dalam menjaga kestabilan harga akan menyebabkan dampak jangka panjang. Ketika permintaan naik dan pasokan tidak mencukupi, maka harga semakin tidak terkendali dan akibatnya pemerintah terpaksa mengimpor pangan lagi melalui kuota impor untuk menjaga kestabilan harga pangan di dalam negeri²⁰. Hal ini kemudian menyebabkan terjadinya ketergantungan atau dependensi pangan terhadap produk pangan asing.

Dampak dari kebijakan kuota impor kedelai di Indonesia adalah ketergantungan terhadap pasokan kedelai dari luar negeri. Dilihat dari data tahun 2008 hingga 2011, ketergantungan terhadap impor kedelai terus meningkat, dan masih belum dapat teratasi hingga tahun 2013. Pada tahun 2008, tercatat total impor kedelai mencapai 1,4 juta ton. Pada tahun 2009, impor kedelai mencapai 1,7 juta ton. Dan puncaknya adalah pada tahun 2011, impor kedelai Indonesia mencapai 2,1 juta ton²¹. Disini terlihat bahwa kebijakan kuota impor kedelai yang dilaksanakan justru membuat Indonesia makin terikat pada kedelai impor. Ketergantungan terhadap produk impor secara tidak langsung dapat mengancam keamanan manusia dengan. Ancaman terhadap keamanan manusia timbul karena ketergantungan mengancam ketahanan pangan.

3. Ketergantungan dan Ketahanan Pangan

Ketergantungan atau dependensi mengancam ketahanan pangan sekaligus juga mengancam keamanan manusia. Dalam Laporan Pembangunan Manusia UNDP tahun 1994, UNDP melihat bahwa keamanan manusia memiliki tujuh komponen berdasarkan perspektif ancaman bagi keamanan manusia²². Ketujuh komponen tersebut adalah keamanan ekonomi, keamanan pangan atau ketahanan pangan, keamanan kesehatan, keamanan lingkungan, keamanan personal, keamanan komunitas dan keamanan politik. Masing-masing komponen memiliki ancaman

¹⁹ HARIANTO. "Kebijakan Impor Pangan" *Harian Republika* 26 Agustus 2013.

²⁰ *Ibid.*

²¹ "Mimpi Swasembada Kedelai" *Komoditas Indonesia* Edisi IV Tahun I Agustus 2012, 7.

²² TADJBAKSH, SHAHRBANOU DAN ANURADHA M. CHENOY. *Human Security Concepts and Implications* Routledge, London 2007

tersendiri. Secara berturut-turut, ancaman terhadap komponen-komponen keamanan tersebut adalah kemiskinan, bencana kelaparan, penyakit dan masalah kesehatan lainnya, polusi dan masalah lingkungan lainnya, kekerasan fisik dan non fisik, integritas kultural, dan represi politik.

Dengan berkembangnya konsep keamanan manusia, maka konsep ketahanan pangan juga mengalami perkembangan. Ketahanan pangan yang pada mulanya hanya fokus kepada jumlah dan kestabilan suplai pangan, dengan menambahkan keamanan akses sehingga lebih memperhatikan sisi permintaan dan ketersediaan produk pangan pada tahun 1983²³. Pada mulanya, ketahanan pangan disebut sebagai ketersediaan pangan setiap saat dan bahan pangan pokok bagi konsumsi masyarakat tanpa terpengaruh fluktuasi produksi dan fluktuasi harga²⁴. Akses secara fisik dan ekonomi kepada pangan kemudian secara perlahan bergeser menjadi fokus utama. Dengan adanya perubahan konsep tersebut maka konsep ketahanan pangan berkembang menjadi perlindungan bagi masyarakat untuk memperoleh akses fisik dan ekonomi terhadap bahan pangan pokok yang diperlukan untuk mencapai kehidupan yang menyangatkan²⁵.

Pada tahun 1990-an, ketahanan pangan mendapat perhatian besar, baik perhatian dari individu maupun internasional. Konsep ketahanan pangan semakin ditambah dengan adanya unsur protein dan energi (*protein-energy malnutrition*) yang dibutuhkan untuk hidup yang aktif dan sehat dan aspek preferensi pangan (*food preferences*) secara sosial dan kultural untuk memperoleh penghidupan yang sehat dan aktif. Di Indonesia, pengakuan akan pentingnya ketahanan pangan tercantum dalam Peraturan Pemerintah 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Pada dasarnya, ketahanan pangan adalah tersedianya pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup, terdistribusi dengan harga terjangkau, serta aman dikonsumsi. Ketahanan pangan bertujuan untuk tersedianya pangan, tercukupinya kebutuhan gizi dan kesejahteraan. Kondisi ketahanan pangan

²³ FAO. "World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and Approaches" (Director General's Report, Roma).

²⁴ UNITED NATIONS. "Report of the World Food Conference Rome 5-16 November 1974" dalam: FAO. *Trade Reform and Food Security: Conceptualizing the Linkages*. (Roma, 2003).

²⁵ FAO. "Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action" (dalam World Food Summit 13-17 November 1996, Roma).

suatu negara sangat ditentukan oleh komitmen pemerintah, baik berupa komitmen sosial, budaya, politik maupun ekonomi²⁶.

Ketergantungan terhadap impor kedelai dari luar negeri bertentangan dengan prinsip ketahanan pangan yang harusnya menjadi tujuan awal pemerintah dalam menetapkan kebijakan kuota impor. Mulanya, impor ditujukan untuk mengamankan komponen pangan, komponen personal dan komponen komunitas supaya tidak terjadi kelaparan atau masalah kesehatan di masyarakat. Impor juga ditujukan untuk menjaga kestabilan suplai kedelai dengan menjaga ketersediaan pasokan kedelai sebagai salah satu makanan pokok masyarakat Indonesia. Pada kenyataannya, impor kedelai tidak mampu menjamin kestabilan suplai kedelai pada pasar dalam negeri. Kuota impor yang terus ditambah setiap tahun juga tidak mampu menjamin tersedianya kedelai bagi masyarakat dari waktu ke waktu dan tidak mampu menjamin tersedianya akses bagi seluruh masyarakat terhadap kedelai. Impor kedelai tidak mampu menciptakan kemandirian dan kedaulatan bagi rakyat Indonesia untuk mengelola pasar kedelai yang semakin lama dimonopoli oleh perusahaan-perusahaan swasta tertentu.

4. Kesimpulan Kebijakan Kuota Impor Mengancam Demokrasi Pancasila

Melalui penjabaran di atas, dapat dilihat bahwa ketahanan pangan adalah salah satu tanggung jawab pemerintah. Ketahanan pangan yang menjadi tanggung jawab pemerintah menunjukkan bahwa negara memiliki peran yang penting mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat di bidang perekonomian demi tercapainya kesejahteraan rakyat. Hal ini sesuai dengan prinsip dasar sistem perekonomian Indonesia. Peran pemerintah dan negara di sektor pangan dan perekonomian, yang merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, sesuai dengan rancangan sistem perekonomian Indonesia yang dijiwai oleh Pancasila. Peran pemerintah ini memiliki tujuan untuk menciptakan kemandirian dan kemakmuran serta kesejahteraan melalui kedaulatan rakyat. Kemandirian dan kemakmuran melalui kedaulatan rakyat adalah prinsip dasar dalam demokrasi Pancasila.

Kebijakan kuota impor kedelai yang diterapkan oleh pemerintah, melalui Kementerian Perdagangan, terbukti tidak mampu menciptakan kemandirian bagi

²⁶ *Ibid.*

masyarakat Indonesia. Kebijakan kuota impor kedelai bahkan terbukti menimbulkan ketergantungan akan pasokan kedelai dari luar negeri. Kegagalan kebijakan kuota impor kedelai oleh pemerintah memperlihatkan kegagalan pemerintah menciptakan kestabilan suplai kedelai demi tercapainya kesejahteraan rakyat, utamanya di bidang pangan yang merupakan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Ketergantungan terhadap impor menunjukkan bahwa tingkat kemandirian rakyat semakin menurun. Menurunnya tingkat kemandirian rakyat berarti menurunnya kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berkurang saat kemampuan rakyat untuk mengatur kehidupannya berkurang, terutama di bidang pangan, yang disebabkan terjadinya monopoli oleh sekelompok kecil perusahaan swasta dan pihak asing. Gagalnya kemampuan negara untuk mengatur permasalahan pangan, yang adalah permasalahan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, dapat dilihat sebagai suatu ancaman bagi keberlangsungan demokrasi Pancasila di Indonesia.

Daftar Pustaka

- ALI, AS'AD SAID ALI, *Pancasila: Jalan Kemaslahatan Bangsa*. Pustaka LP3ES, Jakarta 2009.
- ANONIM, *UUD 1945 Amandemen Pertama s/d Keempat*, Jogja Bangkit, Yogyakarta 2010.
- DUNN JR, ROBERT M DAN JOHN H. MUTTI, *International Economics Fifth Edition*. Routledge, London 2005.
- FAO. Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action dalam World Food Summit, Roma, 13-17 November 1996.
- FAO. World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and Approaches dalam Director General's Report, Roma, 1983.
- GEORGE, SUSAN, *Pangan: Dari Penindasan Sampai ke Ketahanan Pangan* (terj.). Insist Press, Yogyakarta: 2007.
- HARIANTO. "Kebijakan Impor Pangan *Harian Republika*, 26 Agustus 2013.
- KINDLEBERGER, C.P DAN P.H LINDERT, "International Economics", 1978, dalam Handono, Gatoet S., Handewi P.S Rachman dan Sri H. Suhartini. *Liberalisasi Perdagangan: Sisi Teori, Dampak Empiris dan Perspektif Ketahanan Pangan*.
- LATIF, YUDI. "Membumikan Etika Pancasila dalam Penyelenggaraan Negara" dalam Prosiding Kongres Pancasila V 2013, PSP Press, Yogyakarta 2013.
- MAXWELL, S DAN R. SLATER. " Food Policy Old and New" *Development Policy Review* vol 21 (2003).
- SRI-EDI SWASONO. "Pancasila, Doktrin Kebangsaan dan Doktrin Kerakyatan: Pelembagaan Nilai-Nilai Pancasila Dalam Perspektif Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial" dalam Prosiding Kongres Pancasila V 2013, PSP Press, Yogyakarta 2013.
- SUBANDI, MARSUDI AL, *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi*. Raja Grafindo Perkasa, Depok 2001.
- TADJBAKSHSH, SHAHRBANOU DAN ANURADHA M. CHENOY, *Human Security Concepts and Implications*. Routledge, London 2007.
- UNITED NATIONS. Report of the World Food Conference, Rome 5-16 November 1974 dalam FAO. *Trade Reform and Food Security: Conceptualizing the Linkages*, Roma 2003.
- Artikel:
- "Bulog Dapat Izin Kuota Impor Kedelai 20 Ribu Ton" *Bisnis Aceh*, 2 September 2013.
- "Mimpi Swasembada Kedelai" *Komoditas Indonesia* Edisi IV Tahun I Agustus 2012.
- "Pemerintah Tambah Kuota Impor Kedelai untuk Bulog" *Tempo*, 3 September 2013.

DEMOKRASI PANCASILA DAN PRAKSIS POLITIK

Oleh:

Slamet Sutrisno

Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada

Abstrak

Demokrasi Pancasila memuat dua pengertian: demokrasi dan Pancasila. Genusnya adalah Pancasila sedangkan demokrasi adalah spesies. Konsep demokrasi mengacu kepada pandangan dunia (Worldview) dan Pancasila adalah pandangan dunia. Demokrasi Pancasila tidak menafikan universalitas nilai demokrasi, namun sistem nilai Pancasila tidak boleh tidak menjadi basis dan acuan tafsirnya. Etika konsekuensialisme merupakan nalarnya. Keseimbangan, kerakyatan dan musyawarah menjadi ideal nilai-nilai dasarnya. Demokrasi Pancasila akan berpraktis politik pada etika politik sebagai representasinya. Nilai-nilai dasar etika politik Pancasila bergerak dinamis dan dialektis dalam: spiritualitas, respek terhadap "liyan," wawasan kebangsaan, kerakyatan dan musyawarah dalam rangka membangun suatu culture-based democracy.

Kata-kata kunci: demokrasi, Pancasila, kerakyatan, musyawarah-mufakat, kebangsaan, kebudayaan.

1. Pendahuluan

Diterangkan oleh Sigmund Neumann¹ bahwa demokrasi memiliki substansi politis, sosiologis dan ideologis sekaligus bersifat prinsipil. Adapun lima jenis prinsip jabarannya adalah:

- (a) Terkait dengan misalnya asal-usul dan jangkauan kuasa kenegaraan.
- (b) Prinsip menyangkut partisipasi masyarakat, dimana –misalnya– kemampuan berkompromi sangat terpuji sebagai ciri watak demokratis yang amat baik. Konsep penting yang termuat dalam demokrasi maka itu adalah konsensus, atau dalam demokrasi klasik kita dinamakan mufakat. Lebih dari faktor struktural dengan demikian problematika demokrasi mesti merujuk ke jalur solusinya ke ranah nilai-nilai, yakni budaya demokrasi itu sendiri
- (c) Prinsip kepemimpinan, bahwa demokrasi membutuhkan kepemimpinan

¹ MIRIAM BUDIARDJO (ed), *Masalah Kenegaraan*, Gramedia, Jakarta 1975, 2

yang bertanggungjawab. Menarik apa yang ditegaskan di sini bahwa: "Seruan untuk munculnya 'orang kuat' adalah tanda peringatan bahwa alat-alat negara dan program partai-partai telah gagal dalam tugasnya," dimana kepemimpinan merupakan segmen terpenting selain dari faktor sistem yang meng-alibi. Neumann tak urung menyatakan bahwa kepemimpinanlah darah-hidup yang sesungguhnya dari sistem politik. Memang, gerbong-gerbong kereta api akan bergerak secara bergantung kepada kekuatan tarikan lokomotifnya.

(d) Ihwal betapa pentingnya *rule of law* dalam suatu negara demokrasi.

(e) Prinsip yang menunjuk peran dan fungsi sentral partai politik, yakni "mengintegrasikan pengikutnya ke dalam negara secara keseluruhan." Jika partai tidak siap untuk ini berhubung dengan lambannya fungsi pendidikan politik, maka lembaga-lembaga lainnya sering terpaksa mengambil-alih yakni misalnya militer, lembaga keagamaan dan golongan pengusaha.

2. Demokrasi Pancasila

Sebutan demokrasi di negara kita sudah sering muncul silih-berganti. Era 1950-an demokrasi kita disebut "demokrasi liberal," sementara di bawah kepemimpinan Sukarno berubah menjadi "Demokrasi Terpimpin" kemudian dalam era Soeharto dinamakan lain lagi, "Demokrasi Pancasila." Kedua sebutan terakhir sebenarnya tidak ada yang salah, yang salah adalah praktik pelaksanaannya dimana Soekarno mengambil-alih kepemimpinan demokrasi dari seharusnya dipimpin oleh sila-sila lainnya dalam Pancasila lantas dibelokkan ke dalam kepemimpinan dirinya. Maka itu Demokrasi Terpimpin adalah "Demokrasi yang menghamba dan tunduk kepada Soekarno".

Begitupun di era Soeharto, Demokrasi Pancasila akan benar bila itu dimaksudkan bahwa nilai-nilai Pancasila menjiwai konsep dan praksis berdemokrasi di Indonesia. Jika Demokrasi Pancasila lebih pas diakui sebagai "demokrasi yang tunduk dan menghamba kepada Soeharto," apa bedanya dengan Demokrasi Terpimpin dalam realitasnya?

Sesuai sebutannya, Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berpangkal pada ide dan nilai filosofisnya Pancasila, yakni ideal "keseimbangan." Keseimbangan versi pertama berkenaan dengan kedudukan demokrasi dalam filsafat Pancasila yang

akan merujuk pada sila ke empat: "Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan."

Filsuf Pancasila Notonagoro² menyatakan bahwa Pancasila sebagai sistem filsafat mempunyai landasannya yang disebut: **realitas persatuan- kesatuan**. Inilah, notabena, realitasnya "manusia" yang hakiki dan manusialah pendukung setiap sila dalam Pancasila itu. Artinya, manusialah yang berketuhanan, berkemanusiaan, berkebangsaan, berkerakyatan dan berkeadilan sosial.

Secara substantif Pancasila berpangkal pada hakikat manusia selaku makhluk monodualis dan monopluralis yang memadukan kesemestaan enam dimensi manusiawi:

Monodualis 1: makhluk jasmani, sekaligus makhluk rohani.

Monodualis 2: makhluk individu, sekaligus makhluk sosial.

Monodualis 3: makhluk pribadi bebas, sekaligus makhluk yang bergantung kepada Tuhan.

Keterpaduan diantara ke tiga versi monodualis tersebut disebut monopluralis.

Maka itu, manusia itu terbentuk melalui interaksinya enam dimensi manusiawi tadi secara integral komprehensif. Holistika itu membangun transformasi epistemik dan etik atas masing- masing sila ke dalam keseluruhan atau gestalt Pancasila. Sila yang di atas menjiwai sila (-sila) di bawahnya sedemikian, sehingga Demokrasi Pancasila mengacu kepada sila ke empat, yang dijiwai oleh sila pertama, ke dua dan ketiga serta menjiwai sila ke lima.

Demokrasi Pancasila maka itu adalah konsep demokrasi Indonesia yang memadu nilai-nilai religiusitas, humanitas dan spirit kebangsaan demi mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur. Mampukah Filsafat Pancasila sebagai dasar dan orientasi pengembangan Demokrasi Pancasila membangun 'branding' tersendiri bagi praksis demokrasi (di) Indonesia masa kini atau ke depan ?

Keseimbangan versi ke dua bersifat substantif dimana sila ke empat Pancasila, "Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan" itu memuat dua gagasan vital tentang **cita Kerakyatan** dan **cita Musyawarah** yang keduanya merupakan dasar keruhanian sila ke empat Pancasila tersebut. Maka itu, sila ke empat yang membangun ruang lingkup kehidupan baik kengaraan maupun kemasyarakatan tidak hanya bersifat lahiriah melainkan juga bersifat batiniah. Dimensi batiniah inilah sumber nilai etika

² NOTONAGORO, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tudjuh, Jakarta 1967, 90)

(ber) demokrasi menurut ajaran Pancasila.

Barangkali uraian tadi agak rumit dan sulit dimengerti, namun inilah ‘tarif’ bagi pelacakan filosofis menyangkut justru sifat kodrat manusia menurut filsafat (baca:ajaran) Pancasila versi Notonagoro. Sedemikian rupa, sehingga konsep sifat kodrat manusia yang bertolak dari paham yang berbeda akan mempunyai implikasi kehidupan negara dan masyarakat yang juga berbeda. Konsep yang berpangkal pada filsafat liberalistik atau Marxistik atau paham keagamaan tertentu, betapapun mungkin berpengaruh namun tetap beda modalitasnya dengan paham Pancasila.

Berdasarkan paparan tersebut bila diringkaskan, demokrasi Pancasila mempunyai presisi koseptual sebagai berikut:

- (a) Demokrasi sebagai arti dari unsur kerakyatan yaitu, demokrasi yang berkedudukan dan bermakna dasar keruhanian dan
- (b) Demokrasi sebagai arti dari unsur kedaulatan rakyat yaitu demokrasi yang berkedudukan dan bermakna dasar politik.

Demokrasi Pancasila tidak sama makna dengan “demokrasi melulu” melainkan suatu demokrasi dalam negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat itu terletak dalam kerangka kerakyatan dan musyawarah yang sekaligus berfungsi sebagai etosnya. Dengan kata lain, demokrasi Pancasila memerintahkan demokrasi politik sebagai wahana mewujudkan demokrasi sosial- ekonomi. Dalam bahasa Sukarno “Sosio Demokrasi,” Dalam bahasa Notonagoro demokrasi Pancasila adalah “demokrasi (yang berjiwa) kebudayaan.”

Holistika budaya ini maujud dalam gagasan vital Kerakyatan selaku dasar keruhanian negara yang ‘memerintahkannya’ diselenggarakannya pemerintahan kekeluargaan: **satu buat semua, semua buat satu**—demikian Sukarno.

Filsuf yang juga membahas Pancasila dari kacamata eksistensialisme, N.Drijarkara³ pernah menegaskan bahwa demokrasi itu bukanlah segalanya. Dalam lingkup kehidupan keluarga misalnya demokrasi bukanlah nilai tertinggi, bahkan sering dikenal berhubung pembudayaan (ke) keluarga (an) itu dibangun dalam wahana nilai cinta- kasih. Mampu dan maukah para pihak mempertimbangkan pandangan Drijarkara dalam lingkup transformatif etika politik/ demokrasi ?

³ N. DRIJARKARA, *Pancasila dan Religi*, diktat tanpa tahun, 24

3. **Praksis Demokrasi Pancasila**

Adapun praksis Demokrasi Pancasila agaknya akan paling representatif pada etika politik Pancasila. Uraian berikut dimaksudkan lebih sebagai orientasi tentatif, bukan sebagai finalitas bagi prinsip-prinsip etis yang mau dicari.

Disebutnya term kekeluargaan dalam pernyataan terakhir tadi tidak terlepas dari hakikat Pancasila sebagai filsafat kekeluargaan. Preferensi makalah ini kebetulan cocok dengan tematik seminar, yakni persoalan apakah masih perlu Demokrasi Pancasila di Indoensia. Jika Pancasila masih diperlukan, Demokrasi Pancasila adalah keniscayaan konseptual bagi negara-bangsa kita. Sejak diutarakannya Pancasila untuk pertama kali oleh Bung Karno⁴ pada tanggal 1 Juni 1945 di depan BPUPK, dinyatakan bahwa Pancasila merupakan *filosofische grondslag* yang berkembang dalam masyarakat Indonesia. Rujukan kepada pidato “Lahirnya Pancasila” itu niscaya adalah rujukan yang benar dimana penggali Pancasila satu-satunya adalah Sukarno. “Pancasila itu dari Bung Karno,” demikian Bung Hatta.

Bung Karno memeras Pancasila yang dia sebut “Ekasila” yakni Gotongroyong, yang oleh filsuf Pancasila Sudiman Kartohadiprojo⁵ disebut “kekeluargaan.” Sendi kekeluargaan menurut Kartohadiprojo adalah: “*Perbedaan dalam kesatuan dan kesatuan dalam Perbedaan*” yang mirip saja dengan hakikat manusia sebagai makhluk monodualis dan monopluralisnya Notonagoro.

Dengan kekeluargaan sebagai filsafat demokrasi Indonesia (Demokrasi Pancasila) sesungguhnya ada satu hal yang perlu direnungkan berkenaan dengan prinsip demokrasi yang selama ini dianut, yakni pemerintahan mayoritas. Pada hal, filsafat kekeluargaan dan gotongroyong tentunya tidak berada, atau berlainan posisi cipta-rasa dan karsanya dari terminologi “mayoritas- minoritas” yang secara konseptual individualistik. Dan Sukarno (ibid) sendiri menyatakan, negara kita janganlah mengikuti model “mayorokrasi” dan “minorokrasi.” Tidak sedikit tokoh dan para ahli yang kecewa dengan amandemen konstitusi yang disebut sebagai kebablasan, antara lain menjadi teralu liberalistik.

Etika politik cq etika demokrasi kita, jika benar Pancasila menjadi rujukan filosofis, agaknya perlu menggali orientasinya secara konsekuen ke dalam reservoir wawasan kebangsaan yang pilarnya adalah wawasan sejarah, wawasan kebudayaan,

⁴ SUKARNO, *Tjatkan Pantja Sila !* Kempen RI, Jakarta 1966, 16

⁵ SUDIMAN KARTOHADIPRODJO, *Pancasila dan/dalam UUD 1945*, Alumni, Bandung 1968, 33

wawasan kejuangan yang mampu membangun dialog -dialektis bersama wawasan modernitas- global. Dengan itu, etika politik/demokrasi perlu mengadopsi teori Etika yang diamakan “Konsekuensialisme,” bukan dalam artian sekadar responsif terhadap situasi –sebagai etika situasional—melainkan pentingnya sikap konsekuen terhadap wawasan kebangsaan. Di sini perlu disitir A.W.M.Pranarka bahwa:” Pancasila bukanlah subsistem alam pikiran helenistik atau semitistik, Pancasila melainkan alam pikiran keindonesiaan.”⁶

Spiritualitas merupakan sumber Filsafat Pancasila yang bukan hanya sebatas spiritualitas doa, melainkan mesti diupayakan transformasinya ke dalam suatu spiritualitas kerja. Kinerja politik dengan demokratisasi sebagai arus besarnya seharusnya mampu mewujudkan elan kekaryaannya sebagai etika kerja semua jenis profesi yang sanggup menyisihkan segala mediokritas, “praktisisme” dan bahkan hedonisme.

Menurut Neumann, demokrasi memberikan kepada para pemilihnya sekurang- kurangnya dua golongan elit yang harus membuktikan keunggulannya dalam suatu perlombaan terbuka.⁷ Dengan “keunggulan” di sini pasti bukan sembarang kemenangan yang kini banyak diperoleh secara jauh dari kaidah etis, melainkan para pelomba politik perlu menempatkan “dharma” sebagai rujukan etika. Dalam rengkuhan dharma, keunggulan capaian politik akan diresapi oleh keunggulan citarasa bukan hanya kebenaran tetapi di saat yang sama memunculkan *wisdom*. Nicholas Maxwell menyatakan:”*This is the crisis behind all the other current global crises: science without wisdom.*”⁸ Ditekankan oleh Andre Ata Ujan bahwa “seorang profesional harus menjalankan fungsinya sesuai dengan standar keunggulan, baik dari segi keahlian maupun moralitas.”⁹

Neumann juga menegaskan begini:”Kalau orang sakit kepala, baru ia menyadari bahwa ia mempunyai kepala.”¹⁰ Di suatu negeri dimana kiasan tersebut sudah tidak berlaku, hirarki kehidupan eksistensial yang dirumuskan oleh Schumacher¹¹ mungkin akan membantu pencarian etika politik. Tidak hanya

⁶ A.W.M PRANARKA, , *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, CSIS, Jakarta, 1985, 255

⁷ *Ibid.*,30

⁸ NICHOLAS MAXWELL, *Is Science Neurotic?* Imperial College Press, London 2003, 8

⁹ UJAN, ANDRE ATA, “Profesi: Sebuah Tinjauan Etika” dalam *Philosophica et Theologica*,Vol.7 No.2.Oktober 2007, 12.

¹⁰ A.W.M PRANARKA, *Op. Cit.*, 30.

¹¹ SCUMMACHER,E.F., *Keluar dari Kemelut*, diterjemahkan oleh Mochtar Pabottinggi, LP3ES, Jakarta, 1988, 11

“kesadaran”: yang juga dimiliki oleh binatang, manusia lebih dari hewan karena ia diberkahi kesadaran; kesadaran diri. Di lain pihak, Buya Syafii Ma’arif menyerukan semoga (elit) bangsa segera siuman; dus, kaum elit sekarang ini sedang berada dalam gangguan ketidaksadaran.¹²

Karena filsafat Pancasila diramu dari sekian *local genius* keindonesiaan dan “mawas diri” merupakan satu ajarannya yang baku; sebutlah bahwa mawas diri merupakan sumber nilai yang tak akan kering bagi kebutuhan etika politik/ demokrasi di negeri ini. Sebabnya ialah, kesadaran tanpa mawas diri itu mustahil.

Penulis ingin mengusulkan “respek” sebagai urutan berikutnya bagi kebutuhan etika politik/demokrasi dimana misalnya siapapun yang sedang mengemban pemerintahan negara mampu membangun respek sebagai tuntutan budi nurani. Respek inilah sekaligus menjadi prasyarat bagi praksis kekeluargaan sebagai energi keruhanian dalam filsafat Pancasila. Respek terhadap *liyan* sekaligus mewujudkan spirit keterbukaan dalam sadar eksistensial, dimana eksistensi hanya mungkin terjadi beramaan dengan ko-eksistensi. Dalam bahasa Andre Ata Ujan:”Secara moral harus dipandang buruk ketika seorang profesional tidak secara jujur mengakui keterbatasan pengetahuannya.” Ya, betapapun dia adalah seorang ahli. Inilah boleh jadi validitas keadaban kemanusiaan, sekaligus keindahan akan keadilannya dalam sila “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab.”

¹² BUYA SYAFII MA’ARIF , berita “Kompas,” 23 Maret 2009

Daftar Pustaka

- BACHTIAR, HARSYA W, *Percakapan dengan Sidney Hook*, Djambatan, Jakarta 1976.
- BUDIARDJO, MIRIAM (ed), *Masalah Kenegaraan*, Gramedia, Jakarta 1975.
- DORIAN, FREDERICK, *Commitment to Culture*, University of Pittsburgh Press 1964.
- DRIJARKARA, N, *Pancasila dan Religi*, diktat tanpa tahun.
- HARYATMOKO, *Etika: Politik dan Kekuasaan*, Kompas, Jakarta 2003.
- KARTOHADIPRODJO, SUDIMAN, *Pancasila dan/dalam UUD 1945*, Alumni, Bandung 1968.
- MAXWELL, NICHOLAS, *Is Science Neurotic?* Imperial College Press, London 2003.
- NOTONAGORO, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tudjuh, Jakarta 1967.
- PERUSEN, VAN, CA, TERJ. SONNY KERAF, *Fakta, Nilai, Peristiwa*, Gramedia, Jakarta 1990
- PRANARKA, A.W.M, *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, CSIS, Jakarta, 1985.
- SCUMMACHER, E.F., *Keluar dari Kemelut*, diterjemahkan oleh Mochtar Pabottinggi, LP3ES, Jakarta, 1988.
- SHANNON, THOMAS A, *Pengantar Bioetika*, diterjemahkan oleh K. Bertens, Gramedia, Jakarta 1995.
- SLAMET- SUTRISNO, *Filsafat dan Ideologi Pancasila*, Andi, Yogyakarta 2007.
- SUKARNO, *Tjamkan Pantja Sila !* Kempen RI, Jakarta 1966.

Artikel:

- UJAN, ANDRE ATA, "Profesi: Sebuah Tinjauan Etika" dalam *Philosophica et Theologica*, Vol.7 No.2. Oktober 2007
- Harian "Kompas," 23 Maret 2009



Penerbit:
Fakultas Filsafat
Universitas Katolik Widya Mandala Surabaya
Jln. Kalisari Selatan 7, Pakuwon City Surabaya