BAB III

SISTEM PEMERINTAHAN DEMOKRASI

A. Pengertian Demokrasi

Selama beberapa waktu setelah perang dunia ke –II berlangsung, perdebatan diantara para penganut aliran klasik yang berkeras mendefinisikan demokrasi berdasarkan sumber dan tujuannya dengan para teoritikus penganut konsep demokrasi ala Schumpeter berdasarkan prosedur, jumlahnya semakin banyak. Semakin banyak teoritikus menarik garis perbedaan yang tajam antara definisi-definisi demokrasi yang rasional, utopis, idealistis disatu pihak, dengan definisi-definisi demokrasi yang empiris, deskriptif, institusional dan prosedural dipihak lain, yang menyimpulkan bahwa hanya definisi terakhir yang memberikan analisis dan acuan empiris yang membuat konsep itu bermanfaat.

Dengan mengikuti tradisi Schumpeterian, studi ini mendefinisikan sistem politik abad XX sebagai demokrasi sejauh para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala. Dan di dalam sistem itu para calon secara bebasbersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk yang telah dewasa berhak memberikan suara.Dengan demikian menurut definisi ini,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

demokrasi mengandung dua dimensi yaitu dimensi kontes dan dimensi partisipasi, yang menurut Robert Dahl merupakan hal yang menentukan bagi demokrasi atau politik.[38]

Demokrasi merupakan faham dan sistem politik yang didasarkan pada doktrin "*power of the people"*, yakni kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahwa rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi dalam sistem pemerintahan.Demokrasi baik sebagai doktrin atau faham maupun sebagai sistem politik dipandang sebagai alternatif yang lebih baik daripada sistem politik lainnya yang terdapat dihampir setiap bangsa dan Negara.Demikian kuatnya faham demokrasi, sampai-sampai konsepnya telah menjadi keyakinan politik (*political belief*) kebanyakan bangsa, yang pada gilirannya kemudian berkembang menjadi *isme*, bahkan berkembang menjadi mitos yang dipandang dapat membawa berkah bagi kehidupan bangsa-bangsa beradab.[39]

Sedangkan pengertian demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (etimologis) dan istilah (terminologis). Secara etimologis "demokrasi" terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu "*demos"* yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan *"cratein"* atau *"cratos"* yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa *demos-cratein* atau *demos-cratos* (demokrasi) adalah keadaan Negara di mana dalam sistem

[38]Samuel P.Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga* (Jakarta: Grafiti, 1995),5.
[39]Haedar Nashir, *Pragmatisme Politik Kaum Elite* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), 37.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.[40]

Dalam hal ini, demokrasi juga dapat diartikan sebagai suatu bentuk atau pola pemerintahan yang mengikutsertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang telah diberi wewenang.[41] Demokrasi didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat yang mengandung pengertian bahwa semua manusia mempunyai kebebasan dan kewajiban yang sama.

Sementara itu, pengertian demokrasi secara istilah sebagaimana dikemukakan para ahli sebagai berikut, menurut Joseph A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat; Affan Gaffar memaknai demokrasi dalam dua bentuk yaitu pemaknaan secara normatif (demokrasi normatif) dan empirik (demokrasi empirik). Demokrasi normatif adalah demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh sebuah Negara.

[40]Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani* (Jakarta: ICCE UIN Jakarta, 2000), 110.
[41]M.Taupan, *Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Sinar Grafika, 1989), 21.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sedangkan demokrasi empirik adalah demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis.[42]

Dengan demikian makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam maslah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan Negara, karena kebijakan tersebut akan menentukan kehidupan rakyat. Dengan demikian Negara yang menganut sistem demokrasi adalah Negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Dari sudut organisasi, demokrasi berarti pengorganisasian Negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.

Sementara di sisi lain Ulf Sundhausen mensyaratkan demokrasi sebagai suatu sistem politik yang menjalankan tiga kriteria, yaitu *pertama,* dijaminnya hak-hak semua warga Negara untuk memilih dan dipilih, *kedua,* semua warga Negara menikmati kebebasan berbicara, berorganisasi dan memperoleh informasi dan beragama serta *ketiga,* dijaminnya hak yang sama di depan hukum.

Demokrasi adalah sebuah paradok. Dimana disatu sisi ia mensyaratkan adanya jaminan kebebasan serta peluang berkompetisi dan berkonflik, namun

[42]Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani,*ibid., 110-111.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

di sisi lain ia juga mensyaratkan adanya keteraturan, kesetabilan dan konsensus. Kunci untuk mendamaikan paradok dalam demokrasi terletak pada cara kita memperlakukan demokrasi. Demokrasi seyogyanya juga diperlakukan semata-mata sebagai sebuah cara atau proses dan bukan sebuah tujuan apalagi disakralkan. Dengan demikian keteraturan, kesetabilan dan konsesnsus yang dicita-citakan dan dibentuk pun diposisikan sebagai hasil bentukan dari suatu proses yang penuh kebebasan, persuasi dan dialog yang bersifat konsensual.[43]

Dari bebrapa pendapat di atas diperoleh kesimpulan bahwa hakikat demokrasi sebagai suatu sistem bermsyarakat dan bernegara serta pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaaan ditangan rakyat baik dalam penyelenggaraan Negara maupun pemerintahan. Kekuasaan pemerintahan berada ditangan rakyat mengandung pengertian tiga hal : ***pertama,*** pemerintah dari rakyat (*government of the people*); ***kedua,*** pemerintahan oleh rakyat (*government by people*); ***ketiga,*** pemerintahan untuk rakyat (*government for people*). Jadi hakikat suatu pemerintahan yang demokratis bila ketiga hal di atas dapat dijalankan dan ditegakkan dalam tata pemerintahan.

Pertama, pemerintahan dari rakyat (*government of the people*) mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan

[43]Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: GhaliaIndonesia, 1994), 8-9.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diakui (*legitimate government*) dan pemerintahan yang tidak sah dan tidak diakui (*unligitimate government*) dimata rakyat. Pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat. Sebaliknya pemerintahan yang tidak sah dan tidak diakui (*unligitimate government*) berarti suatu pemerintahan yang sedang memegang kendali kekuasaan tidak mendapat pengakuan dan dukungan dari rakyat. Legimitasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan dapat menjalankan roda birokrasi dan progam-progamnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya. Pemerintahan dari rakyat memberikan gambaran bahwa pemerintah yang sedang memegang kekuasaan dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh melalui pemilihan dari rakyat bukan dari pemberian wangsit atau kekuasaan supranatural.

Kedua, pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*). Pemerintahan oleh rakyat berarti bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat bukan atas dorongan diri dan keinginannya sendiri. Selain itu juga mengandung pengertian bahwa dalam menjalankan kekuasaannya, pemerintah berada dalam pengawasan rakyat (*social control*). Pengawasan rakyat dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun tidak langsung yaitu melalui perwakilannya di parlemen (DPR). Dengan adanya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengawasan oleh rakyat (*social control*) akan menghilangkan ambisi otoriterianisme para penyelenggara Negara (pemerintah dan DPR).

Ketiga, pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah itu dijalankan untuk kepentingan rakyat. Kepentingan rakyat harus didahulukan dan diutamakan di atas segalanya. Untuk itu pemerintah harus mendengarkan dan mengakomodasi kepentingan rakyat dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan dan progam-progamnya, bukan sebaliknya hanya menjalankan aspirasi keinginan diri, keluarga dan kelompoknya.Oleh karena itu pemerintah harus membuka kanal-kanal (saluran) dan ruang kebebasan serta menjamin adanya kebebasan seluas-luasnya kepada rakyat dalam menyampaikan aspirasinya baik melalui media pers maupun secara langsung.

B. Sistem Pemerintahan Demokrasi di Indonesia

1. Sejarah dan Perkembangan Demokrasi di Indonesia.

Dalam sejarah Negara Republik Indonesia, perkembangan demokrasi telah mengalami pasang surut. Masalah pokok yang dihadapi oleh bangsa Indonesia adalah bagaimana meningkatkan kehidupan ekonomi dan membangun kehidupan sosial dan politik yang demokratis dalam masyarakat.Masalah ini berkisar pada penyusunan suatu sistem politik

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan kepemimpinan cukup kuat untuk melaksanakan pembangunan ekonomi serta *character and nation building* dengan partisipasi rakyat sekaligus menghindarkan timbulnya diktator perorangan, partai atau militer. Perkembangan demokrasi di Indonesia dibagi dalam 4 periode: *pertama*, periode 1945 - 1959; *kedua*, periode 1959 - 1965; *ketiga*, periode 1965 - 1998; *keempat*, periode 1998 - sekarang.

a. Periode 1945-1959 (Masa Demokrasi Parlementer)

Demokrasi parlementer menonjolkan peranan parlementer serta partai-partai. Akibatnya, persatuan yang digalang selama perjuangan melawan musuh bersama menjadi kendor dan tidak dapat dibina menjadi kekuatan konstruktif sesudah kemerdekaan. Sistem parlementer yang mulai berlaku sebulan sesudah kemerdekaan diproklamirkan dan kemudian diperkuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan 1950, ternyata kurang cocok untuk Indonesia. Karena lemahnya benih-benih demokrasi sistem parlementer member peluang untuk dominasi partai-partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya sistem parlementer di mana badan eksekutif terdiri dari presiden sebagai kepala Negara konstitusional beserta mentri-mentrinya yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mempunyai tanggung jawab politik. Karena fragmentasi partai-partai politik usia kabinet pada pada masa ini jarang dapat bertahan cukup lama. Koalisi yang dibangun dengan sangat gampang pecah. Hal ini mengakibatkan destabilisasi politik nasional.

Faktor-faktor semacam ini, ditambah dengan tidak mampunya anggota-anggota partai yang tergabung dalam konstituante untuk mencapai konsensus mengenai dasar Negara untuk undang-undang dasar baru, mendorong Ir. Soekarno sebagai presiden mengeluarkan dekrit presiden 5 juli yang menentukan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian dasar demokrasi berdasarkan sistem parlementer berakhir.[44]

b. Periode 1959-1965 (Masa Demokrasi Terpimpin)

Demokrasi terpimpin ini telah menyimpang dari demokrasi konstitusional dan lebih menampilkan beberapa aspek dari demokrasi rakyat. Masa ini ditandai dengan dominasi presiden, terbatasnya peran partai politik, perkembangan pengaruh komunis dan peran ABRI sebagai unsure sosial-politik semakin meluas.

[44]Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani,*log.cit.,130-131.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Undang-Undang dasar 1945 membuka kesempatan bagi seorang presiden untuk bertahan selama sekurang-kurangnya lima tahun. Akan tetapi ketetapan MPRS No. III/1963 yang mengangkat Ir.Soekarno sebagai presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun ini yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar. Selain itu banyak sekali tindakan yang menyimpang atau menyeleweng terhadap ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar. Misalnya dalam tahun 1960 Ir.Soekarno sebagai presiden membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum, padahal dalam penjelasan Undang-Undang dasar 1945 secara eksplisit ditentukan bahwa presiden tidak mempunyai wewenang untuk berbuat demikian.

Selainperundang-undangan dimana berbagai tindakan pemerintah dilaksanakan melalui penetapan presiden (penpres) yang memakai dekrit presiden sebagai sumber hukum. Partai politik dan pers yang sedikit menyimpang dari “rel revolusi” tidak dibenarkan, sedangkan politik mercusuar dibidang hubungan luar negeri dan ekonomi dalam negeri telah mnyebabkan keasaan ekonomi menjadi tambah seram. G 30 S/PKI telah mengakhiri periode ini dan membuka peluang untuk dimulainya masa demokrasi pancasila

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Periode 1966-1998 (Masa Demokrasi Pancasila Era Orde Baru)

Demokrasi pancasila merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial. Landasan formal periode ini adalah pancasila, UUD 1945 dan Tap MPRS/MPR dalam rangka untuk meluruskan kembali penyelewengan terhadap UUD 1945 yang terjadi di masa Demokrasi Terpimpin, dalam perkembangannya, peran presiden semakin dominant terhadap lembaga-lembaga Negara yang lain. Melihat praktek demokrasi pada masa ini, nama pancasila hanya digunakan sebagai legitimasi politik penguasa saat itu sebab kenyataannya yang dilaksanakan tidak sesuai dengan nilai-nilai pancasila.

Pada tahun 1966 pemerintahan Soeharto yang lebih dikenal dengan pemerintahan Orde Baru bangkit sebagai reaksi atas pemerintahan Soekarno. Pada awal pemerintahan orde hampir seluruh kekuatan demokrasi mendukungnya karena Orde Baru diharapkan melenyapkan rezim lama. Soeharto kemudian melakukan eksperimen dengan menerapkan demokrasi Pancasila. Inti demokrasi pancasila adalah menegakkan kembali azas Negara hukum dirasakan oleh segenap warga Negara, hak azasi manusia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

baik dalam aspek kolektif maupun aspek perseorangan dijamin dan penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional.

Sekitar 3 sampai 4 tahun setelah berdirinya Orde Baru menunjukkan gejala-gejala yang menyimpang dari cita-citanya semula. Kekuatan – kekuatan sosial-politik yang bebas dan benar-benar memperjuangkan demokrasi disingkirkan. Kekuatan politik dijinakkan sehingga menjadi kekuatan yang tidak lagi mempunyai komitmen sebagai kontrol sosial. Pada masa orde baru budaya feodalistik dan paternalistik tumbuh sangat subur. Kedua sikap ini menganggap pemimpin paling tahu dan paling benar sedangkan rakyat hanya patuh dengan sang pemimpin. Sikap mental seperti ini telah melahirkan stratifikasi sosial, pelapisan sosial dan pelapisan budaya yang pada akhirnya memberikan berbagai fasilitas khusus, sedangkan rakyat lapisan bawah tidak mempunyai peranan sama sekali. Berbagai tekanan yang diterima rakyat dan cita-cita mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang tidak pernah tercapai, mengakibatkan pemerintahan Orde Baru mengalami krisis kepercayaan dan kahirnya mengalami keruntuhan.

Menurut M Rusli Karim rezim Orde Baru ditandai oleh :

- Dominannya peran ABRI.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

- Birokratisasi dan sentralisasi pengambilan keputusan politik.
- Pengembirian peran dan fungsi partai politik.
- Campur tangan pemerintah dalam berbagai urusan partai politik dan publik.
- Masa mengambang.
- Monolitisasi ideologi Negara.
- Inkorporasi lembaga non pemerintah.

Tujuh cirri tersebut menjadikan hubungan Negara dengan masyarakat secara berhadapan-hadapan, dimana Negara atau pemerintah sangat mendominasi.Dengan demikian nilai-nilai demokrasi juga belum ditegakkan dalam demokrasi Pancasila Soeharto.[45]

d. Periode 1999- sekarang (Masa Demokrasi Pancasila Era Reformasi)

Pada masa ini, peran partai politik kembali menonjol sehingga demokrasi dapat berkembang. Pelaksanaan demokrasi setelah Pemilu banyak kebijakan yang tidak mendasarkan pada kepentingan rakyat, melainkan lebih ke arah pembagian kekuasaan antara presiden dan partai politik dalam DPR. Dengan kata lain, model

[45]M. Rusli Karim, ”Peluang dan Hambatan Demokrasi,” dalam *Jurnal CSIS*, (Jakarta: 1998), 25.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

demokrasi era reformasi dewasa ini kurang mendasarkan pada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Melalui gerakan reformasi, mahasiswa dan rakyat indonesia berjuang menumbangkan rezim Soeharto. Pemerintahan soeharto digantikan pemerintahan transisi presiden Habibie yang didukung sepenuhnya oleh TNI. Orde Baru juga meninggalkan warisan berupa krisis nasional yang meliputi krisis ekonomi, sosial dan politik. Agaknya pemerintahan "Orde Reformasi" Habibie mecoba mengoreksi pelaksanaan demokrasi yang selama ini dikebiri oleh pemerintahan Orde baru. Pemerintahan habibie menyuburkan kembali alam demokrasi di indonesia dengan jalan kebebasan pers (freedom of press) dan kebebasan berbicara (freedom of speech). Keduanya dapat berfungsi sebagai check and balances serta memberikan kritik supaya kekuasaan yang dijalankan tidak menyeleweng terlalu jauh. Dalam perkembanganya Demokrasi di indonesia setelah rezim Habibie diteruskan oleh Presiden Abdurahman wahid sampai dengan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sangat signifikan sekali dampaknya, dimana aspirasi-aspirasi rakyat dapat bebas diutarakan dan dihsampaikan ke pemerintahan pusat. Ada satu hal yang membuat indonesia dianggap Negara demokrasi oleh dunia Internasional walaupun

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Negara ini masih jauh dikatakan lebih baik dari Negara maju lainnya adalah Pemilihan Langsung Presiden maupun Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung. Mungkin rakyat indonesia masih menunggu hasil dari demokrasi yang yang membawa masyarakat adil dan makmur secara keseluruhan.

Runtuhnya rezim otoriter Orde Baru telah membawa harapan baru bagi tumbuhnya demokrasi di Indonesia. Bergulirnya reformasi yang mengiringi keruntuhan rezim tersebut menandakan tahap awal bagi transisi demokrasi Indonesia. Transisi demokrasi merupakan fase krusial yang kritis, karena dalam fase ini akan ditentukan kemana arah demokrasi yang akan dibangun. Selain itu dalam fase ini pula bias saja pembalikan arah perjalanan bangsa dan Negara yang akan menghantar Indonesia kembali memasuki masa otoriter sebagaimana yang terjadi pada periode orde lama dan orde baru.

Sukses atau gagalnya suatu transisi demokrasi sangat bergantung pada empat faktor kunci yakni : (a) komposisi elit politik, (b) desain institusi politik, (c) kultur politik atau perubahan sikap terhadap politik dikalangan elite dan non elite, dan (d) peran *civil society* (masyarakat madani). Keempat faktor tersebut harus

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berjalan sinergis sebagai modal untuk mengonsolidasikan demokrasi.Karena itu seperti yang dikemukakan oleh Azyumardi Azra langkah yang harus dilakukan adalah dalam transisi Indonesia menuju demokrasi sekurang-kurangnya mencakup reformasi dalam tiga bidang besar.*Pertama*, reformasi sistem (*constitutional reform*) yang menyangkut perumusan kembali falsafah, kerangka dasar, dan perangkat legal sistem politik.*Kedua*, reformasi kelembagaan (*constitutional reform empowerment*) yang menyangkut pengembangan dan pemberdayaan lembaga-lembaga politik.*Ketiga*, pengembangan kultur atau budaya politik (*political culture*) yang lebih demokratis.[46]

Demokratisasi di Indonesia agaknya tidak dapat dimundurkan lagi. Proses suksesi kepresidenan dengan jelas menandai berlangsungnya proses transisi ke arah demokrasi, setelah demokrasi terpenjarakan sekitar 32 tahun pada rezim Soeharto dengan "demokrasi Pancasilanya" dan 10 tahun pada masa rezim Soekarno dengan "demokrasi terpimpinnya". Dengan demikian secara jelas demokrasi yang sesungguhnya di Indonesia belum dapat

[46]Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani,* logcit.,135.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terwujud.Karena itu membangun demokrasi merupakan pekerjaan rumah (PR) dan agenda yang sangat berat bagi pemerintah.

Dalam kerangka itu upaya membangun demokrasi (Indonesia) dapat terwujud dalam tatanan Negara pemerintahan Indonesia bila tersedia delapan faktor pendukung yakni : (1) Keterbukaan sistem politik, (2) Budaya politik yang jujur dan baik, (3) Kepemimpinan politik yang berorientasi kerakyatan, (4) Rakyat yang terdidik, cerdas dan berkepedulian, (5) Partai politik yang tumbuh dari bawah, (6) Penghargaan terhadap hukum, (7) Masyarakat sipil (masyarakat madani) yang tanggap dan bertanggung jawab, dan (8) Dukungan dari pihak asing dan pemihakan pada golongan mayoritas.[47]

2. Implementasi Demokrasi Pancasila Era Reformasi Sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat

Salah satu implementasi demokrasi Pancasila sebagai perwujudan kedaulatan rakyat adalah dengan diadakannya Pemilihan Umum. Pemilihan Umum atau yang biasa disingkat Pemilu merupakan suatu ajang aspirasi

[47]Ibid., 139.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

rakyat sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat. Masalah Pemilu diatur dalam UUD 1945 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi:

a. Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
b. Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
c. Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik.
d. Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah perseorangan.
e. Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
f. Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilu diatur dengan Undang-Undang.[48]

Tujuan diselenggaraknnya Pemilu adalah untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis,

[48]UUD 1945,(BAB VII: thn 2001) pasal 22E.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mencapai tujuan nasional sesuai dengan UUD 1945.

Pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Komisi ini bertanggung jawab dalam penyelenggaraan Pemilu dan dalam pelaksanannya menyampaikan laporan kepada Presiden dan DPR. Tugas dan wewenang KPU adalah:

a. Merencanakan penyelenggaraan KPU.
b. Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu.
c. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu.
d. Menetapkan peserta pemilu.
e. Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi, dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota.
f. Menetapkan tanggal,waktu dan tata cara pelaksanaan kampanye dan pemungutan suara.
g. Menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota.
h. Melaksanakan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilu.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

i. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur UU.[49]

Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam NKRI yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Peserta pemilu adalah parpol untuk calon anggota legislatif dan perseorangan untuk calon anggota DPD yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan UU No.12 Tahun 2003.

Sebagai Negara demokrasi, Indonesia memberikan hak yang sama bagi warganya untuk memilih dan dipilih dalam pemilu. Untuk dapat didaftar sebagai pemilih, pemilih harus berumur 17 tahun atau sudah kawin, tidak terganggu jiwanya dan tidak sedang dicabut hak pilihanya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai hukum tetap.

Sedangkan untuk manjadi calon anggota DPR,DPD DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota, syarat-syaratnya adalah berumur 21 tahun/ lebih, bertakwa kepada Tuhan YME, berdomisili di wilayah NKRI, cakap berbicara, membaca dan menulis dalam bahasa Indonesia, berpendidikan serendah-rendahnya SLTP/sederajat, setia kepada Pancasila, UUD dan cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945, bukan bekas anggota partai komunis termasuk organisasi massanya, bukan orang yang terlibat dalam G30S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya, tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan pengadilan yang memiliki hukum tetap, tidak sedang

[49]UUD 1945, (Pasal 25: amandemen thn 2003), UU no 12.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjalani tindak pidana penjara, sehat jasmani dan rohani serta terdaftar sebagai pemilih.[50]

Secara umum, pemilu yang diselenggarakan pada masa Orde Baru dianggap oleh kebanyakan masyarakat tidak berlangsung secara demokratis.Berbagai strategi dihalalkan oleh sebuah partai yang berkuasa pada saat itu untuk terus memenangkan pemilu. Runtuhnya Orde Baru yang ditandai dengan turunnya Soeharto dari jabatan Presiden, memberikan angin segar di tengah masyarakat yang sedang haus akan pendidikan politik dan berhasrat untuk belajar berdemokrasi.

Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama di indonesia yang dianggap dunia internasional sebagai yang paling demokratis. Dengan menambahkan asas jujur dan adil di belakang langsung, umum, bebas, rahasia, pemilu 1999 untuk pertama kalinya diselenggarakan oleh lembaga independen bernama KPU. Pelaksanaannyapun sangat terbuka di bawah pengawasan dari berbagai lembaga pengawas independen, baik lokal maupun asing.Perubahan positif juga terjadi pada susunan dan kedudukan lembaga legislatif dan eksekutif.Kini, presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR karena Presiden beserta wakilnya dipilih langsung oleh rakyat sehingga

[50]UUD 1945, (Pasal 14: amandemen thn 2003), UU no 12.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

peran lembaga legislatif hanya sebagai pengawas terhadap pelaksanaan pemerintahan.

Pemilu 2004 dan 2009 menggunakan sisitem yang sama dengan pemilu sebelumnya yaitu multipartai. Hanya bedanya, pada pemilu 2004 dan 2009 menggunakan dua sisitem sekaligus yaitu sistem distrik untuk anggota DPD dan sisitem proporsional untuk pemilihan anggota DPR.[51]

Demokrasi diartikan sebagai pemerintahan atau kekuasaan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.Istilah demokrasi ini memberikan posisi penting bagi rakyat sebab dengan demokrasi, hak-hak rakyat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi Negara dijamin.

Penerapan demokrasi diberbagai Negara di dunia memiliki ciri khas dan spesifikasi masing-masing, lazimnya sangat dipengaruhi oleh ciri khas masyarakat sebagai rakyat dalam suatu Negara.Indonesia sendiri menganut demokrasi pancasila di mana demokrasi itu dijiwai dan diintegrasikan oleh nilai-nilai luhur Pancasila sehingga tidak dapat diselewengkan begitu saja.

Implementasi demokrasi pancasila terlihat pada pesta demokrasi yang diselenggarakan tiap lima tahun sekali. Dengan diadakannya Pemilihan Umum baik legislatif maupun presiden dan wakil presiden terutama di era

[51]A. Rahman H.I, *Sistem Politik Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007), 153.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

reformasi ini, aspirasi rakyat dan hak-hak politik rakyat dapat disalurkan secara langsung dan benar serta kedaulatan rakyat yang selama ini hanya ada dalam angan-angan akhirnya dapat terwujud.

C. Kebijakan-kebijakan dalam sistem demokrasi

1. Ciri-Ciri Pemerintahan Yang Demokrasi

Bahasa kata demokrasi pertama diperkenalkan kali oleh Aristoteles sebagai suatu bentuk pemerintahan, yaitu suatu pemerintahan yang menggariskan bahwa kekuasaan berada ditangan banyak orang (rakyat). Dalam perkembangannya, demokrasi menjadi suatu tatanan yang diterima dan dipakai oleh hampir seluruh Negara di dunia.[52]Ciri-ciri suatu pemerintahan demokrasi adalah sebagai berikut:

a. Adanya keterlibatan warga Negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan).
b. Adanya persamaan hak bagi seluruh warga Negara dalam segala bidang.
c. Adanya kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga Negara.
d. Adanya pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.[53]

[52]Budi Prayitno, *Apakah Demokrasi Itu ?* (Jakarta: LIPI, 1991), 4.
[53]Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani,*logcit., 122.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Prinsip-Prinsip Demokrasi

Prinsip-prinsip demokrasi, dapat ditinjau dari pendapat Almadudi yang kemudian dikenal dengan "soko guru demokrasi."[54] Menurutnya, prinsip-prinsip demokrasi adalah sebagai berikut :

a. Kedaulatan rakyat.Kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi. Dalam Negara demokrasi, pemilik kedaulatan adalah rakyat bukan penguasa. Kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa berasal dari rakyat.
b. Pemerintahan didasarkan pada persetujuan rakyat. Prinsip ini menghendaki adanya pengawasan rakyat terhadap pemerintahan. Dalam hal ini, penguasa Negara tidak bisa dan tidak boleh menjalankan kehidupan Negara berdasarkan kemauannya sendiri.
c. Pemerintahan mayoritas dan perlindungan hak-hak minoritas. Prinsip ini menghendaki adanya keadilan dalam keputusan. Keputusan yang sesuai dengan kehendak rakyat. Dalam kenyataan, kehendak rakyat bisa berbeda-beda, tidak sama. Dalam hal demikian, berlaku prinsip *majority rule* . maksudnya keputusan diambil sesuai kehendak mayoritas rakyat. Namun, keputusan tersebut harus menghormati hak-hak minoritas (*minority rights*).

[54]Abul A'la al-Maududi, *Khilafah dan Kerajaan* (Bandung: Mizan, 1988), 19-31.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. Jaminan hak-hak asasi manusia.Prinsip ini menghendaki adanya jaminan hak-hak asasi. Jaminan tersebut dinyatakan dalam konstitusi. Jaminan hak asasi itu sekurang-kurangnya meliputi hak-hak dasar. Hak-kah tersebut meliputi: hak mengemukakan pendapat, berekspresi, dan pers bebas, hak beragama, hak hidup, hak berserikat dan berkumpul, hak persamaan perlindungan hukum, hak atas proses peradilan yang bebas. Namun demikian di sini berlaku prinsip, hak asasi manusia harus senantiasa dikembangkan (diperbaiki, dipertajam, dan ditambah hak-hak lainnya).

e. Pemilu yang bebas dan adil.Prinsip ini menghendaki adanya pergantian pimpinan pemerintahan secara damai dan teratur. Hal ini penting untuk menjaga agar kedaulatan rakyat tidak di selewengkan. Untuk itu diselenggarakan pemilihan umum (pemilu).

f. Persamaan di depan hukum. Prinsip ini menghendaki adaanya persamaan politik. Maksudnya, secara hukum (didepan hukum) setiap warga Negara mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik. Jadi, siapa saja memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi. Itu berarti tidak boleh ada sikap membeda-bedakan (diskriminasi), entah berdasarkan suku, ras, agama, antar golongan maupun jenis kelamin.

g. Perlindungan hukum.Prinsip ini menghendaki adanya perlindungan hukum warga Negara dari tindakan sewenang-wenang oleh Negara.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Misalnya warga Negara tidak boleh ditangkap tanpa alasan hukum yang jelas, warga Negara tidak boleh dipenjarakan tanpa melalui proses hukum yang terbuka.

h. Pemerintahan dibatasi oleh konstitusi. Prinsip ini menghendaki adanya pembatasan kekuasaan pemerintah melalui hukum. Pembatasan itu di tuangkan dalam konstitusi. Selanjutnya konstitusi itu menjadi dasar penyelenggaraan Negara yang harus dipatuhi oleh pemerintah. Itulah sebabnya pemerintahan demokrasi sering disebut "demokrasi konstitusional" dengan demikian, pemerintahan demokrasi dijalankan sesuai prinsip supremasi hukum (*rule of law*). Itu berarti kebijakan Negara harus didasarkan pada hukum.

i. Penghargaan pada keberagaman. Prinsip ini menghendaki agar tiap-tiap kelompok sosial-budaya, ekonomi, ataupun politik diakui dan dijamin keberadaannya. Masing-masing kelompok memiliki hak dan kewajiban yang sama untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan kehidupan Negara.

j. Penghargaan terhadap nilai-nilai demokrasi.Prinsip ini menghendaki agar kehidupan Negara senantiasa diwarnai oleh toleransi, kemanfaatan, kerja sama dan konsesus. *tolenrasi* berarti kesedian untuk menahan diri, bersikap sabar, membiarkan dan berhati lapang terhadap orang-orang yang berpandangan berbeda. *Kemanfaatan* berarti demokrasi haruslah mendatangkan manfaat konkret, yaitu perbaikan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kehidupan rakyat. *kerja sama* berarti semua pihak bersedia untuk menyumbangkan kemampuan terbaiknya dalam mewujudkan cita-cita bersama. *Kompromi* berarti ada komitmen untuk mencari titik temu di antara berbagai macam pandangan dan perbedaan pendapat guna mencari pemecahan untuk kebaiakn bersama.[55]

3. Asas Pokok Demokrasi

Gagasan pokok atau gagasan dasar suatu pemerintahan demokrasi adalah pengakuanhakikat manusia, yaitu pada dasarnya manusia mempunyai kemampuan yang sama dalamhubungan sosial. Berdasarkan gagasan dasar tersebut terdapat 2 (dua) asas pokok demokrasi, yaitu:

a. Pengakuan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, misalnya pemilihan wakil-wakil rakyat untuk lembaga perwakilan rakyat secara langsung, umum, bebas, dan rahasiaserta adil; dan
b. Pengakuan hakikat dan martabat manusia, misalnya adanya tindakan pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi manusia demi kepentingan bersama.

[55]Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani,*123-125.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id