

# MEWUJUDKAN KEDAULATAN RAKYAT MELALUI PELEMBAGAAN DEMOKRASI YANG STABIL DAN DINAMIS<sup>1</sup>

Oleh:

**Drs. Petir Pudjantoro, M.Si**

Dosen Jurusan Hukum Kewarganegaraan Universitas Negeri Malang

## **A. Pndahuluan**

Indonesia dibangun oleh sebuah *imagy* tentang negara dan bangsa. Salah satu *imagy* itu adalah keinginan untuk membangun negara kebangsaan yang berlandaskan paham demokrasi moderen tanpa harus meninggalkan nilai-nilai lokal yang selama ini telah berkembang sebagai identitas sekaligus kepribadian bangsa. Cita-cita demokrasi sebagai cita-cita kenegaraan dan kebangsaan pada dasarnya telah diupayakan untuk dikembangkan baik secara struktural maupun kultural. Konsolidasi kehidupan demokrasi ini perlu terus dilakukan sebagai investasi etis dan moral bagi kehidupan demokrasi yang berkualitas bagi Indonesia di masa depan. Salah satu bentuk hal ini adalah bagaimana mewujudkan paham kedaulatan rakyat melalui pelebagaan demokrasi secara handal sehingga mampu mengkombinasikan antara stabilitas dan dinamika dalam kehidupan politik kebangsaan.

## **B. Visi Kedaulatan Rakyat Sebagai Demokrasi Konsensus**

Gagasan kedaulatan (*sovereignty*) berkaitan erat dengan kekuasaan. Jika kekuasaan dikonstruksikan dalam kerangka yuridis, maka kekuasaan disebut sebagai kedaulatan (Soehino, 1980:79). Secara sederhana kedaulatan dipahami sebagai kekuasaan tertinggi. Beberapa kategori teori kedaulatan menjelaskan bahwa sumber kekuasaan tertinggi bila dipandang dari pendekatan *monism* bisa berasal dari Tuhan, kekuasaan raja, kepentingan umum rakyat, otoritas negara

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan dalam acara FGD Pusat Pengkajian Pancasila Universitas Negeri Malang bekerjasama dengan Pusat Pengkajian MPR RI, Selasa 3 Mei 2016

atau kaidah hukum atau dari pendekatan *pluralism* dimana kedaulatan berasal dari sumber yang plural.

Teori Kedaulatan Tuhan menempatkan kekuasaan tertinggi ada di tangan Tuhan. Oleh karena itu seluruh perintah-perintah negara haruslah merupakan implementasi dari kehendak Tuhan. Refleksi pengakuan atas kedaulatan Tuhan ini tercermin dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alenia 3 yang menyatakan “*Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa..*” yang pada dasarnya merupakan klausula konstitusi di mana sendi-sendi negara merdeka berdasarkan atas nilai ketuhanan. Namun demikian gagasan kedaulatan Tuhan ini telah pula mendorong penguasa yang merasa dirinya sebagai representasi sah dari Tuhan semesta alam. Inilah yang selanjutnya berkecenderungan memunculkan penguasa dispotik, absolut dan tiran dengan legitimasi kedaulatan Tuhan. Berkaitan dengan legitimasi ini, muncul pula teori kedaulatan raja yang bersandar pada kemampuan raja untuk meyakinkan bahwa rajalah yang memiliki kekuasaan tertinggi. Selain mengasosiasikan diri sebagai titisan Tuhan, kedaulatan raja juga dibangun berdasarkan karisma, kekuatan, kewibawaan, kesucian keturunan dan faktor lain yang secara turun-temurun dibudayakan. Kekuasaan raja yang bersifat mutlak dan turun-temurun itu acapkali terdelegitimasi oleh karena faktor kesewenang-wenangan dan penyelewengan kekuasaan. Kondisi ini menimbulkan ketidakpuasan sekaligus mendorong rakyat yang dikuasai melawan kekuasaan raja yang sewenang-wenang.

Sedangkan perspektif teori kedaulatan negara menempatkan kekuasaan tertinggi ada pada negara. Supremasi kekuasaan negara secara kategoris bisa dibedakan dalam *tipe aristokratis yang idealis*, dimana negara di bawah kelompok kepemimpinan kelompok terbatas, namun merupakan orang-orang yang terpilih untuk memegang pemerintahan dan pengelolaan negara. Sebagai suatu hal yang ideal, maka bentuk negara yang dicita-citakan ini belum pernah ada. Sedangkan dalam tataran *praktis* yang banyak muncul adalah *plutokratis* sebagai negara yang oleh Plato digambarkan dikuasai oleh kelompok yang hanya mementingkan golongan sendiri dan berkuasa hanya demi memperoleh kekayaan material yang melimpah (Ranadireksa, 2015:60). Dalam praktik, kedaulatan negara cenderung

digunakan sebagai kedok penguasa dalam membangun kekuasaan otoriter dan *oligarchis* demi melanggengkan kekuasaan. Pada era Perang Dunia II, '*kehendak negara*' ini bahkan telah digunakan untuk memobilisasi ekspansionisme dan nafsu imperialisme para pemimpin totaliter dengan keabsahan negara. Penyelewengan kedaulatan negara ini menguatkan pentingnya teori kedaulatan hukum yang mengembangkan konsep supremasi hukum (*rule of law*) dan pemerintahan berlandaskan konstitusi (*constitutional government*).

Reaksi rakyat atas tirani dan berbagai bentuk penyimpangan penguasa telah menguatkan kesadaran bahwa rakyatlah yang sesungguhnya memiliki keabsahan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi (*people power*). Pandangan demikian memunculkan teori kedaulatan rakyat (*volksouvereiniteit*) dimana rakyat menjadi sumber kekuasaan tertinggi. Suseno (1999:90) menjelaskan kedaulatan rakyat mengandung arti bahwa rakyat memiliki *kekuasaan mutlak, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung dan tanpa kecuali*. Kedaulatan rakyat ini terimplementasikan dalam kehidupan demokrasi. Secara sederhana demokrasi adalah *pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat*. Gagasan kedaulatan rakyat ini terimplementasikan dalam demokrasi yang dalam perkembangannya relatif diikuti oleh banyak negara di dunia. Markoff (2002:2) mensiyalir telah terjadi gelombang demokrasi di dunia setidaknya antara mulai tahun 1950 hingga 1990an. Gelombang itu merupakan suatu bentuk perubahan politik yang berlangsung secara bersamaan di berbagai negara dimana organisasi pemerintahan mengalami reformasi bahkan pergantian secara dramatis ke bentuk yang lebih demokratis.

Arus deras demokratisasi yang dijiwai oleh kedaulatan rakyat telah merombak struktur monarkhi, setidaknya menjadi monarkhi parlementer bahkan meruntuhkannya dan memunculkan sistem politik baru republik demokrasi. Gagasan kebebasan masyarakat sipil (*civil liberty*) memberi ruang bagi rakyat menentukan diri sendiri sekaligus memberikan peranserta dalam pengambilan keputusan yang mencerminkan kepentingan umum (*volente generale*). Zuhro (2011:22) menengarai bahwa perwujudan demokrasi terus mengalami konsolidasi. Demokrasi semakin terkonsolidasi apabila aktor-aktor politik, ekonomi, negara, masyarakat sipil (*political society, economic society, the state dan civil society*)

mengedepankan tindakan demokratis sebagai alternatif utama untuk meraih kekuasaan.

Gagasan kedaulatan rakyat pada dasarnya berkesuaian dengan *musyawarah mufakat* yang telah lama berkembang dalam tradisi politik di Indonesia. Ide dan praktik demokrasi yang mengutamakan konsensus ini bisa ditelusuri dalam kehidupan masyarakat di desa-desa, dimana pengambilan keputusan dibangun berdasarkan nilai-nilai komunalisme dan kolektivisme. Model '*rembug deso*' atau '*kerapatan nagari*' merepresentasikan tradisi musyawarah dalam pengambilan keputusan dengan mufakat bulat yang didasarkan pada nilai tradisional *gotong-royong*. *Musyawarah mufakat* mengedepankan nilai kerjasama dan persatuan kesatuan sebagai nilai vital dalam merumuskan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan. Dalam hal ini Antropolog Koentjoroningrat (1967:397) menjelaskan bahwa kesepakatan umum dalam lembaga musyawarah atau majelis desa-desa muncul sebagai keputusan bulat yang dicapai melalui proses saling mendekati antara mayoritas dan minoritas...dengan menyesuaikan dan mempertemukan sudut pandang yang berbeda sehingga lahir sebuah gabungan konsep yang baru. Dengan demikian menutup peluang mayoritas memaksakan pandangannya terhadap minoritas.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Mohammad Hatta dalam karangannya *Ke Arah Indonesia Merdeka*, kedaulatan rakyat yang dipraktikan dalam tradisi musyawarah mufakat itu telah mengarah kepada *demokrasi yang sebenarnya*, yaitu demokrasi yang berorientasi pada *kolektiviteit* dan bukan demokrasi barat yang berorientasi kepada *individualisme* yang menstrukturkan demokrasi kapitalis yang tidak mencegah terjadinya eksploitasi manusia atas manusia lainnya (*l' exploitation de l' homme par l' homme*) (Budiardjo, 1982:41). Dalam hal ini Bung Hatta telah melakukan kritik ekonomi bahwa praktik demokrasi barat berkecenderungan membiarkan adanya persaingan liberal dengan dominasi pemiliki kapital sebagai pemegang kartel kekuasaan. Sementara itu praktik Demokrasi Parlementer tahun 1950an yang bersifat liberal dan berbasis pada kekuasaan mayoritas dikritik pula oleh Bung Karno sebagai praktik demokrasi yang bertentangan dengan kepribadian Indonesia. Hal ini berkesuaian dengan kenyataan bahwa musyawarah telah menjadi unsur utama dari sila

keempat Pancasila yang berbunyi: *'kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan'*.

Kritik terhadap kelemahan dan kekurangan model demokrasi mayoritas (*majoritarian democracy*) memberikan dorongan signifikan bagi terbukanya cakrawala penguatan eksistensi demokrasi permusyawaratan atau sering disebut sebagai demokrasi konsensus (*concensus democracy*). *Demokrasi mayoritas* berlandaskan pada prinsip mayoritas dimana suara terbanyak diambil berdasarkan *voting* yang digunakan sebagai acuan pengambilan keputusan dan perumusan kebijakan umum. Sedangkan *demokrasi konsensus* merupakan suatu proses permusyawaratan publik dalam kerangka perumusan kebijakan politik berdasarkan diskursus rasional. Musyawarah dilaksanakan dengan bertukar pikiran berdasarkan kehendak rakyat, dengan pikiran jernih, kejujuran dan tanggung jawab penuh demi persatuan kesatuan bangsa dan kesejahteraan umum. Melalui mekanisme musyawarah, perumusan kebijakan tidak akan disandarkan pada persetujuan mayoritas maupun tekanan minoritas, akan tetapi didasarkan pada hasil diskursus rasional dengan *leitstar* hikmat kebijaksanaan. Sebagaimana makna yang dikemukakan Lijphart (1999:33), *demokrasi konsensus adalah sebuah rezim demokratis yang menekankan konsensus ketimbang oposisi, merangkul ketimbang mengeluarkan, memaksimalkan jumlah mayoritas yang berkuasa ketimbang hanya puas dengan mayoritas sederhana*. Tumbuh suburnya demokrasi konsensus didukung oleh budaya konsensus yakni budaya gotong-royong yang sudah mengakar dalam tradisi masyarakat desa dan perlu terus dilembagakan dalam proses pengambilan keputusan dalam sistem politik dan kenegaraan di Indonesia.

Strategi peningkatan kualitas demokrasi perwakilan antara lain bisa ditempuh melalui pembudayaan *demokrasi deliberatif* dengan mengembangkan mekanisme musyawarah yang mendalam. Musyawarah tidak semata dimaknai *prosedural* namun lebih *substansial* dengan mengedepankan rasionalitas akal budi sebagai nilai-nilai utama demokrasi. Jurgen Habermas mensyaratkan terjadinya demokrasi deliberatif apabila legitimasi kebijakan atau aturan perundangan bukan dilandaskan pada produk kewenangan legalformal-otoritatif semata, namun lebih menekankan pada kebijakan etis sebagai produk diskursus akal budi yang

dialogis sehingga melahirkan konsensus rasional suatu kebenaran. Dalam mekanisme pengambilan keputusan perlu dibuka lebar-lebar partisipasi publik melalui demokrasi langsung dan bukan diserahkan secara terbatas pada aktor-aktor resmi demokrasi perwakilan. Dalam hal ini Habermas menyebut sebagai *radikalisasi prosedur demokrasi* dengan mewujudkan demokrasi langsung di dalam demokrasi perwakilan. Publik diberikan akses secara setara untuk berperanserta dalam diskursus kebijakan. Diskusi publik berlangsung dialogis tanpa paksaan dalam rangka merumuskan tujuan dan mewujudkan kebaikan bersama (*res publica*) secara emansipatoris (Hardiman, 2009:46-65). Pada titik ini *demokrasi deliberatif* akhirnya tidak terbatas dipraktikkan di ruang parlemen, akan tetapi terjalin ketersambungan antara parlemen dengan ruang publik. Dengan demikian, meskipun secara formal penentu kebijakan adalah parlemen dan pemerintah, namun dengan terbukanya ruang peranserta bagi tokoh-tokoh masyarakat, golongan-golongan, kaum cerdas-cendekia atau formasi-formasi lain yang eksis di ruang publik akhirnya bisa menghindarkan mereka dari kolonialisasi kesadaran dan bahkan mampu berpartisipasi optimal dalam setiap perumusan kebijakan.

Yang tak kalah strategis dalam rangka meningkatkan mutu kehidupan demokrasi berdasarkan nilai permusyawaratan perwakilan adalah peningkatan kualitas kesadaran, wawasan, sikap dan ketrampilan warganegara dalam berdemokrasi. Kesadaran politik rakyat sebagai pemilik kedaulatan harus digelorakan terus menerus agar mereka tidak mudah diperlakukan sebagai hamba kekuasaan dan obyek eksploitasi ekonomi. Dalam hal ini Haryono (2013: 165) menegaskan bahwa kedaulatan rakyat menuntut peningkatan kualitas dari rakyat. Peningkatan kualitas dilakukan melalui proses pendidikan yang mampu menyadarkan pada rakyat akan kekuatan yang dimiliki. Demokrasi tidak dianggap sebagai instrumen pemilihan pimpinan semata, melainkan juga bagian dari upaya untuk memperjuangkan kemandirian bangsa. Demokrasi sulit diterapkan secara maksimal tanpa dukungan rakyat yang berkualitas.

### **C. Pelembagaan Demokrasi yang Stabil dan Dinamis**

Salah satu persoalan mendasar yang dirasakan dalam rangka membangun demokrasi moderen adalah kepentingan untuk mewujudkan pelembagaan demokrasi yang stabil sekaligus dinamis. Membangun negara Indonesia yang moderen dan demokratis, disamping memerlukan pendayagunaan kedaulatan rakyat dalam format partisipasi yang berkualitas, di pihak lain juga diperlukan pembatasan bagi pemegang kekuasaan, serta adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan sehingga pengelolaan kekuasaan negara berjalan efektif. Otoritarianisme dan sentralisasi kekuasaan yang melekat sebagai watak rezim sebelum era reformasi menguatkan isu perlunya pembatasan dan pembagian kekuasaan. Pembatasan kekuasaan dilakukan demi menjaga agar tidak terjadi *abuse of power* sebagai dampak kekuasaan yang mengakar dan mempribadi. Kekuasaan yang memusat cenderung melahirkan sistem politik yang otoriter. Sementara itu pembagian kekuasaan dari lembaga-lembaga negara dilakukan demi mewujudkan efektifitas dan akuntabilitas oleh karena terjadi *chek and balances* antar lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Amandemen terhadap UUD NRI 1945 menghasilkan sejumlah perubahan dan penambahan pasal-pasal antara lain tentang: (i) pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden yang dipilih langsung setiap lima tahun sekali, (ii) penghapusan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, (iii) hapusnya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan sejalan dengan hal ini maka (iv) Presiden dan wakil presiden bukan lagi menjadi mandataris MPR yang mengemban misi melaksanakan GBHN. Guna mencegah terulangnya pola *executive heavy* sebagaimana terjadi sebelumnya secara ekplisit disebutkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Disamping itu DPR juga memiliki hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan hak imunitas. Perubahan ini membawa dampak relasi yang lebih seimbang antara eksekutif dan legislatif yang berbeda dengan era sebelumnya.

Sementara itu perubahan fundamental juga terjadi pada makna kedaulatan (*sovereignty*). Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 menyatakan bahwa '*kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*' diamandemen menjadi '*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan*

*menurut Undang-Undang Dasar*'. Perubahan itu berimplikasi pada pengurangan cukup besar terhadap otoritas MPR. Sekalipun keberadaan MPR tetap dipertahankan, namun komposisi keanggotaan dan perannya relatif berkurang. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara yang berkewenangan misalnya untuk mengangkat dan memberhentikan presiden serta menetapkan GBHN. Otoritas yang masih cukup nyata adalah kewenangan MPR untuk melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar. Disamping itu, secara kelembagaan MPR menjadi *bicameral* dengan keanggotaan DPR sebagai representasi penduduk dan DPD yang diasumsikan merepresentasikan daerah, dimana seluruhnya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. Keterwakilan disini secara jelas mencerminkan keterwakilan demokrasi mayoritas yang *notabene* berpotensi meminggirkan unsur utusan daerah dan golongan-golongan untuk berpartisipasi secara riil dalam pengambilan keputusan dan kebijakan secara konsensus. Oleh karena itu, MPR perlu membangun mekanisme pengambilan keputusan secara terbuka sehingga memberikan ruang partisipasi kepada seluruh unsur/pihak tanpa membatasi pada formal-legal dari anggota DPR maupun DPD hasil pemilu. Harus dijamin partisipasi semua golongan, kelompok kepentingan, kepakaran dan elemen-elemen penting bangsa lainnya dalam perumusan keputusan politik dan kebijakan nasional. Dengan demikian proses perumusannya benar-benar berdasarkan musyawarah dengan konsensus semua elemen bangsa.

Selain strategi demokratisasi, jalan lain yang bisa ditempuh dalam rangka mewujudkan negara adil dan makmur berdasarkan Pancasila adalah dengan mengoptimalkan desentralisasi dan peningkatan kesejahteraan. Desentralisasi melalui penguatan otonomi daerah harus mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan serta kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI. Melalui pengoptimalan otonomi daerah ini dipercayai akan mampu memecahkan problema ketimpangan pembangunan (*economic inequality*) dan ketidakmerataan hasil pembangunan (*regional inequality*) yang selalu menjadi isu pokok dalam setiap periode penyelenggaraan pemerintahan Republik Indonesia.



Sedangkan peningkatan kesejahteraan bisa dicapai dengan mewujudkan standar kesejahteraan, yakni *social welfare* yang menekankan adanya kebijakan yang mendorong pelayanan publik--seperti pemenuhan kebutuhan dasar pendidikan, kesehatan dan penanggulangan kemiskinan--yang berkualitas serta *economic development*, yang menuntut adanya kebijakan yang mampu merangsang pertumbuhan investasi yang tinggi sehingga negara mendapatkan devisa dan membuka lapangan kerja bagi masyarakat yang pada akhirnya berdampak pada peningkatan pendapatan dan kualitas hidup (Hendratno, 2009:312-313).

#### **D. Konklusi Penutup**

Salah satu peristiwa yang paling dramatis dialami Indonesia pada era reformasi adalah percepatan ke arah demokratisasi. Gerakan demokratisasi telah berhasil mengedepankan penataan struktural kelembagaan negara yang lebih berorientasi pada pelaksanaan kedaulatan rakyat secara optimal, mengupayakan pencegahan sentralisasi kekuasaan dan desentralisasi kekuasaan sekaligus melakukan penatalaksanaan pembagian kekuasaan sehingga berdampak efektif bagi pengelolaan pemerintahan.

Sistem konstitusi Indonesia telah berupaya menata sistem demokrasi yang berdasarkan kedaulatan rakyat ke dalam sistem ketatanegaraan yang berpihak pada nilai-nilai baru sebagai visi negara demokrasi yang berdaulat, mandiri dan berkesejahteraan. Namun demikian struktur ketatanegaraan itu disamping harus disempurnakan dan ditelaah secara kritis, harus pula dibarengi dengan pelembagaan budaya politik demokratis yang lebih mengembangkan demokrasi deliberatif dengan prosedur demokrasi yang tidak semata bergantung pada keabsahan formal demokrasi perwakilan. Namun lebih dari itu, harus dibuka ruang partisipasi publik pada setiap pengambilan keputusan sehingga berkembang demokrasi konsensus dan bukan terbatas pada demokrasi yang dilandaskan pada prinsip demokrasi mayoritas.

Selain demokratisasi, juga dibangun jalur lain untuk membangun konsolidasi demokrasi di Indonesia, yakni melalui penguatan praktik otonomi daerah serta mewujudkan demokrasi ekonomi melalui pembangunan

kesejahteraan sosial dan peningkatan ekonomi secara merata di daerah-daerah di seluruh bagian wilayah Republik Indonesia.

## DAFTAR RUJUKAN

- Budiardjo, Miriam. 1982. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: PT Gramedia.
- Hardiman, F.Budi. 2009. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Jogjakarta: Kanisius.
- Haryono, Prof.Dr. M.Pd. 2013. *Arsitektur Demokrasi Indonesia: Gagasan Awal Demokrasi para Pendiri Bangsa*. Malang: Setara Press.
- Hendratno, Edi Toet, Dr.SH.M.Si. 2009. *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*. Jakarta: Graha Ilmu.
- Koentjoroningrat (ed.) 1967. *Vilages in Indonesia*. Ithaca NY: Cornell University Press.
- Lipjhart, A. 1999. *Pattern of Democracy: Government forms and Preformance in thirty-six democraties*. New Haven CT: Yale University Press.
- Markoff, John. 2002. *Gelombang Demokrasi Dunia: Gerakan Sosial dan Perubahan Politik*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Ranadireksa, Hendarmin. 2015. *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik: Mengapa ada Negara yang gagal melaksanakan Demokrasi*. Bandung: Fokus Media.
- Soehino. 1980. *Ilmu Negara*. Jogjakarta: Liberty.
- Suseno, Frans-Magnis. 1999. *Etika Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Zuhro, R. Siti. 2011. *Model Demokrasi Lokal: Jawa Timur, Sumatra Barat, Sulawesi Selatan dan Bali*. Jakarta: The Habibie Center.