

**PERIHAL DEMOKRASI:
Asal-Usul, Legitimasi, Konsensus dan Ciri-cirinya**
Antie Solaiman

Abstrak

Faham demokrasi maupun ciri-cirinya berkembang terus. Demokrasi adalah bentuk kenegaraan yang tidak pernah – dan memang tidak mungkin akan pernah – selesai. Tidak mungkin memandang demokrasi secara hitam-putih. Tidak ada “demokrasi maksimal”. Selalu masih ada kemungkinan untuk meningkatkan atau mengoptimalkan kadar demokrasi sebuah negara, dan kemungkinan itu selalu relatif terhadap konteks masing-masing. Perealisasian ciri-ciri khas demokrasi dapat padat atau tipis, dapat formal dan lemah atau berisi dan kuat. Jadi, faham demokrasi bersifat dinamis karena perubahan masyarakat yang terus berjalan menuntut penyesuaian institusi-institusi demokrasi terus-menerus juga.

Pengantar

Sebelum kita mulai mengidentifikasi sosok demokrasi, ada hal yang patut kita pertanyakan: mengapa suatu negara perlu menjadi demokratis? Dengan kata lain: apa dasar klaim etika politik modern bahwa hanya kekuasaan yang demokratis itulah yang legitim? Akan kelihatan bahwa legitimasi klaim demokrasi tidak dapat dipertanyakan di luar wawasan faham dunia dan makna masyarakat yang bersangkutan. Prinsip-prinsip etika politik sebagai terapan prinsip-prinsip dasar moral pada dinamika struktur-struktur sosial tertentu tidak dapat dipahami di luar konteks sejarah pemahaman diri manusia.

Karenanya, pada bagian ini, saya mulai dengan tinjauan singkat sejarah pemerintahan demokratis, lalu masuk pada pertanyaan tentang pengandaian – pengandaian klaim legitimasi demokrasi, lalu membahas konsensus demokratis sebagai syarat kemungkinan berjalannya demokratis. Baru sesudah itu saya dapat kembali ke pertanyaan awal: apa ciri-ciri bentuk pemerintahan demokratis? Saya menutup bab ini dengan pertimbangan tentang bagaimana faham demokrasi dan ciri-cirinya itu harus dimengerti.

A. Asal-Usul Faham Demokrasi Modern

Menurut Robert A. Dahl¹ campuran lembaga kekuasaan politik yang kita pahami sebagai sebuah demokrasi merupakan hasil gabungan aliran dari empat sumber: faham demokratia Yunani kuno, tradisi republikan yang berasal dari Roma kuno dan berkembang dalam negara-negara kota Italia pada abad Pertengahan dan Renaissance, faham pemerintahan perwakilan, dan logika kesamaan politik.

¹ Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven 1998, h. 213. Yang mengherankan dalam faham demokrasi adalah bahwa dalam beberapa puluh tahun saja, faham itu diakui secara hampir universal di seluruh dunia, termasuk dalam budaya-budaya yang sama sekali tidak memiliki tradisi demokratis di luar lingkungan desa. Sebagaimana dikatakan oleh Robert A. Dahl: “*During the twentieth century the idea of democracy ceased to be, as it had been heretofore, a parochial doctrine embraced only in the West by a small proportion of the world’s people and actualized for a few centuries at most over a tiny portion of the earth. Though it is far from a worldwide achievement, in the last half-century democracy in the modern sense has gained almost universe force as a political idea, an aspiration, and an ideology.*” Lihat juga h. 13-35.

1. Logika Kesamaan Politik

Logika kesamaan politik barangkali merupakan unsur yang paling universal. Di banyak lingkungan budaya dan tradisi muncul gagasan bahwa semua anggota sebuah kelompok atau asosiasi sama saja berhak dan mampu untuk berpartisipasi secara sama dengan rekan-rekannya dalam proses pemerintahan kelompok atau asosiasi itu.² Di sini termasuk demokrasi desa yang merupakan kenyataan dalam banyak masyarakat di Asia dan Afrika. Demokrasi Yunani sendiri tentu juga bersumber pada anggapan yang cukup masuk akal ini. Suku-suku Jerman, misalnya kaum Viking, mengenal lembaga *Tag* atau *Ting*, yakni majelis orang-orang bebas yang menetapkan undang-undang dan menjalankan fungsi pengadilan. Secara historis sangat berpengaruh atas munculnya negara demokratis modern adalah kaum *Leveller* abad ke-17 di Inggris. Mereka adalah orang-orang Protestan Puritan yang berdasarkan iman Kristen – dan sebagai minoritas yang tertekan, bahkan tertindas – mempermaklumkan kesamaan dan kebebasan setiap manusia. Banyak dari mereka yang menyingkir ke Amerika Utara (Amerika Serikat) di mana seratus tahun kemudian negara demokratis modern pertama didirikan. Juga demokrasi modern tertua di dunia, Swiss, berlatar belakang logika kesamaan itu.

2. Faham Demokrasi Yunani Kuno

Kelebihan demokrasi Yunani atas tradisi-tradisi demokratis tadi terletak dalam dua hal. Pertama, mereka mengembangkan suatu sistem kelembagaan canggih yang secara eksplisit didasarkan pada gagasan ‘kekuasaan di tangan rakyat’. Kedua, prinsip demokrasi mereka sadari dan mereka refleksikan secara eksplisit-filosofis, dengan mempertimbangkan pro dan kontranya, serta dengan memperbandingkan bentuk kenegaraan demokratis dengan bentuk-bentuk pemerintahan lain seperti kekuasaan satu orang dan kekuasaan di tangan elit.

Seperti telah saya jelaskan, *demokratia* Yunani dimulai dengan reformasi sistem pemerintahan oleh Kleistenes pada tahun 508 SM. Dalam sistem pemerintahan itu pada hakikatnya semua keputusan penting diambil oleh sebuah majelis 500 orang yang untuk jangka waktu satu atau dua tahun – oleh semua warga negara (di mana budak dan wanita tidak terhitung) – di mana orang tidak boleh dipilih lebih dari dua kali, sehingga jumlah warga negara yang secara aktif terlibat sangat tinggi. Majelis itu mengangkat dan memberhentikan para pemimpin. Makna demokrasi itu adalah bahwa ‘negara-negara kota yang sejak dulu kala diperintah oleh pelbagai penguasa buka demokrasi – entah bangsawan, elit, raja, atau diktator – diubah menjadi sistem di mana sejumlah cukup besar orang laki-laki yang bebas dan dewasa berhak berpartisipasi langsung sebagai warga negara dalam pemerintahan.’³ Pengalaman itu, beserta cita-cita yang merefleksikannya, melahirkan kesadaran kemungkinan sistem politik di mana rakyat berdaulat, bukan hanya untuk memerintah diri sendiri, melainkan juga mempunyai sumber daya dan lembaga-lembaga yang perlu untuk itu.⁴ Demokrasi yang sangat dibanggakan oleh orang-orang Yunani itu – tetapi ditolak oleh Plato dan diragukan oleh Aristoteles – berhasil mempertahankan diri, dengan mengalami pasang-surutnya, selama hampir 200 tahun sampai seluruh wilayah negara-negara kota Yunani ditaklukkan oleh Iskandar Agung dari Makedonia pada tahun 322 SM.

3. Tradisi Republik Roma Kuno

² *Ibid*, h. 31.

³ *Ibid*, h. 13.

⁴ *Ibid*.

Untuk kedua kalinya pola pemerintah demokratis muncul akhir abad ke-11 di kota-kota kaya Italia Utara dan Tengah. Kota-kota itu tidak mengacu pada kota-kota demokratis Yunani – apalagi sejak kritik tajam Plato dan Aristoteles istilah demokrasi mendapat konotasi negatif dalam pemikiran politik Barat – melainkan tradisi republikan, yakni tradisi Republik Roma kuno. Lebih dari sekedar demokrasi, tradisi republikan kuno sebenarnya merupakan sebuah aristokrasi – artinya kekuasaan ada di tangan para bangsawan dan golongan terpandang – tetapi di dalamnya rakyat (*plebs*) selalu memainkan peranan amat penting.

Berhadapan dengan Kaisar Jerman dan raja-raja Perancis, Spanyol, dan kekuatan lain yang besar, pola republik menawarkan mobilisasi terbaik dari kekuatan komunitas para warganya. Inti gagasan republik adalah bahwa warga kota baru bisa menjadi manusia seutuhnya bila mereka berpartisipasi dalam kehidupan kenegaraan bersama, dan bahwa sebuah sistem politik hanya akan sah bila tak mengecualikan warga-warganya dari pemerintahannya.

Pujian terhadap bentuk pemerintahan republikan ini disebarkan oleh para pemikir besar Italia di zaman itu, yakni Brunetto Latini dan Marsilius dari Padua. Pada hari-hari senja republik-republik itu, filsuf besar Nicolo Machiavelli ikut menyebarkannya. Menurut mereka, hanya pemerintahan dari para warga kotalah yang dapat menjamin bahwa pemerintahan itu akan menguntungkan rakyat. Mereka yakin bahwa pengusaha yang dipilih akan lebih efektif ketimbang penguasa yang mewarisi jabatannya, dan bahwa hanya dengan cara itu akan terjamin bahwa kekuasaan terakhir selalu di tangan seluruh arga negara.

Menurut mereka, sebuah masyarakat hanya akan merealisasikan tujuan-tujuannya yang tertinggi bila mereka memerintah dirinya sendiri. Berbeda dengan demokrasi Yunani, cita-cita republik tidak mengutamakan pemerintahan oleh rakyat. Mengikuti Aristoteles dan praktik Republik Roma, para pemikir itu berpendapat bahwa sistem yang menguntungkan semua merupakan campuran dari unsur demokrasi, aristokrasi, dan monarkhi.

Secara umum republik Italia Utara ini tidak berhasil menciptakan pemerintahan yang betul-betul stabil. Republik-republik itu sering cukup kacau, terpecah dalam fraksi-fraksi atau keluarga-keluarga yang saling berperang – sebagaimana diceritakan oleh Shakespeare dalam karya *masterpiece*-nya, *Romeo and Juliet*⁵ – cenderung untuk kemudian dikuasai oleh para signori atau ‘tuan-tuan’.⁶ Akan tetapi pengaruh republik-republik itu atas pemikiran politik di Eropa cukup kuat. Republik-republik ini merupakan tempat di mana untuk pertama kalinya dalam sejarah pemikiran politik kata ‘kebebasan’ atau (‘kemerdekaan’) dijunjung tinggi. Konsep-konsep itu menjadi penting dalam wacana politik, begitu para warga kota Lucca merayakan pola pemerintahan oleh mereka sendiri dengan mengukir kata *Libertas* (kebebasan) pada pintu gerbang kota.⁷ Kebebasan yang dimaksud adalah kebebasan dari pengusahaan oleh raja, maupun oleh pihak asing. Dan kebebasan itu dianggap menjadi syarat agar negara-kota dapat mencapai kebesaran dan kejayaan.

⁵ John Dunn (ed.), *Democracy. The Unfinished Journey, 508 BC to 1993 AD*, Oxford University Press, Oxford, 1992, h. 58.

⁶ Satu-satunya republic yang bertahan adalah Venezia yang menjadi contoh negara republic yang banyak dikagumi, *Republik Venezia* baru berakhir pada tahun 1797 ketika ditaklukkan oleh Napoleon dan kemudian diserahkan kepada Austria.

⁷ John Dunn (ed.), h. 66.

4. Fahaman Pemerintahan Perwakilan

Yang khas dalam dua budaya demokratis itu – yakni demokrasi-demokrasi Yunani kuno dan republik-republik Italia Abad Pertengahan – adalah dua hal ini. Pertama, pemerintahan demokratis hanya terwujud dalam kerangka negara kota dan bukan dalam sebuah negara teritorial besar. Kedua, bahwa demokrasi bersifat cukup langsung di mana majelis rakyat dan badan-badan perwakilan lain terus-menerus berhubungan langsung dengan rakyat yang telah menetapkan mereka.

Dan demikianlah, pemerintahan demokratis kelihatan tidak cocok untuk negara-negara besar nasional modern yang nampak tumbuh mantap di Eropa mulai abad ke-16. Itu sebabnya kita hampir tidak menemukan referensi terhadap cita-cita pemerintahan rakyat secara langsung dalam buku-buku filsafat politik dan filsafat hukum abad ke-17 dan ke-18. Demokrasi dalam arti modern baru menjadi suatu kemungkinan riil setelah sebuah unsur baru masuk ke dalam wawasan para filsaf politik, yakni prinsip perwakilan atau *pemerintahan representatif*.⁸

Di Eropa, prinsip perwakilan itu mempunyai tradisi yang panjang, meski tidak dikaitkan dengan cita-cita demokratis maupun republikan. Di Inggris, Swedia, dan Jerman misalnya, para raja memanggil pertemuan kaum bangsawan, gereja, dan para wakil kota penting untuk membahas hal-hal kenegaraan seperti keuangan, perang, atau suksesi raja. Di Jerman, kaisar dipilih oleh para raja dan pangeran. Di Inggris dan Perancis sejak abad pertengahan, keputusan-keputusan penting raja harus disetujui oleh parlemen.

Yang pertama kali menghubungkan gagasan perwakilan dengan cita-cita demokratis adalah kaum *Leveller*, yakni orang-orang republikan Inggris Puritan abad ke-17. Seratus tahun kemudian, Montesquieu melontarkan kekagumannya terhadap konstitusi Inggris karena memungkinkan rakyat terwakili secara nyata.

Tetapi, demokrasi representatif itu – satu-satunya bentuk demokrasi yang cocok untuk negara yang besar – baru menjadi cita-cita pemikiran politik berkat dua peristiwa dahsyat: Revolusi anti kerajaan Inggris di Amerika yang menghasilkan *United States of America* pada tahun 1776 dan Revolusi Perancis 13 tahun kemudian.

Dua peristiwa di atas membuka desakan baru ke arah demokrasi di Eropa. Cita-cita kekuasaan di tangan rakyat yang diberi pendasaran ideologis baru oleh fahaman Kehendak Umum (*Volonte Generale*) Rousseau yang nampaknya begitu utopis, sekarang dapat digabungkan dengan fahaman John Locke tentang pemerintahan yang terbatas dan terkontrol. Gagasan pemilihan umum dan dewan perwakilan rakyat menjadikan cita-cita demokratis dan republikan itu nyata dan operasional. Seratus tahun kemudian, pada akhir abad ke-19, pola pemerintahan demokratis modern sudah mulai terwujud dalam beberapa negara.

B. Legitimasi Demokratis I

Berdasarkan apakah anggapan bahwa pemerintah menerima tugas dan hak untuk memerintah dari rakyat dan harus mempertanggung-jawabkan penggunaannya kepada rakyat? Ada dua jawaban. Jawaban keren adalah: berdasarkan kedaulatan rakyat! Rakyat berdaulat atas dirinya sendiri. Tidak ada orang atau kelompok orang yang begitu saja berhak memerintah rakyat. Jawaban yang sederhana adalah bahwa

⁸ Dahl, h. 28-30.

dengan sendirinya orang berhak mengurus dirinya sendiri, maka kalau ia mau diurus oleh orang lain, orang lain itu harus mendapatkan tugas itu dari yang bersangkutan.

Gagasan ini nampak sedemikian masuk akal, sehingga kita mudah melupakan apa yang sebenarnya mencolok, yakni bahwa anggapan ini sama sekali tidak biasa. Dalam hidup sehari-hari orang memang mengurus dirinya sendiri (itu pun sering hanya berlaku bagi sang ayah). Tetapi dalam bidang politik – dengan kekecualian dua masa pemerintah kota demokratis tadi – rakyat tidak pernah diangkat berdaulat. Di satu pihak hal memerintah dianggap membutuhkan kecakapan khusus yang hanya dimiliki oleh sebuah elit. Dan di pihak lain, faham kedaulatan rakyat berdasarkan sebuah pengandaian yang di kebanyakan budaya dan zaman akan dianggap aneh dan bahkan terang-terangan salah, yaitu bahwa segenap orang – besar kecil, laki perempuan, orang baik atau orang jahat – memiliki hak yang sama dalam masyarakat. Hanya atas dasar pengandaian itu kedaulatan rakyat masuk akal.

Dalam lingkungan sebuah desa kesamaan harkat dan kedudukan sama sebagai manusia tidak begitu sulit dihayati. Karena itu, demokrasi desa cukup luas ditemukan dalam masyarakat-masyarakat tradisional. Tetapi, dalam wawasan seluruh masyarakat tentulah ketidaksamaan yang mencolok. Antara orang desa dan orang kota, orang buasa dan orang bangsawan, orang awam dan pemuka agama atau pendeta, raja dan abadinya, yang mencolok adalah perbedaan. Ada, misalnya, kelas yang memberikan visi dan makna, yakni para pemuka agama dan pendeta; raja dan abadinya, yang mencolok adalah perbedaan. Ada, misalnya, kelas yang memberikan visi dan makna, yakni para pemuka agama dan pendeta; ada kelas yang bertugas memimpin, yakni kaum bangsawan; ada yang terpanggil untuk mengabdikan, dan seterusnya.

Masing-masing punya kedudukan dan tugasnya. Karena itu, semua masyarakat tradisional disusun secara hierarkis, dan susunan hierarkis itu sepenuhnya terlegitimasi dalam rangka sistem kepercayaan masyarakat itu. Menjadi jelas bahwa negara harus punya raja. Dan raja – karena ia seorang raja – berhak memerintah. Anggapan bahwa raja harus diberi tugas oleh rakyat untuk memerintah dalam kerangka faham masyarakat itu tentu dirasakan sebagai aneh.

Secara tradisional sebenarnya terdapat dua kerangka pemikiran yang membenarkan kekuasaan raja dan para bangsawan. Pertama, misalnya terungkap dalam faham Jawa tentang kekuasaan.⁹ Menurut faham ini, penguasa adalah orang keramat, bukan manusia biasa. Ia berkuasa karena dipenuhi oleh kekuatan luhur yang mengatasi dunia (adi-duniawi). Terkadang ia dianggap sebagai titisan dewa. Karena itu “hak” ada padanya. Jadi, dalam faham Jawa ini prinsip-prinsip seperti kedaulatan rakyat, hak kontrol terhadap penguasa, kedaulatan hukum di atas kedaulatan penguasa, dan pembagian kekuasaan tidak ada tempatnya/tidak berperan.

Dalam kerangka pemikiran kedua, masyarakat adalah suatu tatanan teratur dan hierarkis, di mana masing-masing golongan mempunyai kedudukan, kewajiban, dan tanggungjawab sendiri. Paling atas adalah kaisar, paling bawah adalah rakyat. Di tengah-tengah terdapat susunan hierarkis para raja, pangeran, pemuka agama, pemuka kota dan desa, bangsawan lokal, dan seterusnya, dengan pelbagai hubungan atasan-bawahan dan loyalitas. Tatanan hierarkis ini diyakini sebagai sesuatu yang ditetapkan oleh Tuhan. Inilah tatanan feodal dalam arti sesungguhnya yang khas bagi Eropa pada Abad Pertengahan.

⁹ Faham kekuasaan seperti faham Jawa pernah ditemukan di banyak lingkungan budaya, misalnya di seluruh lingkungan budaya Hindu-Buddha, tetapi secara tersembunyi juga nampak di Byzantium dan Rusia pra-Revolusi Oktober.

Tentu masih ada pola-pola lain, juga berbagai kemungkinan campuran, seperti faham keselarasan yang mendasari sistem pemerintahan di Cina.

Cita-cita republik dan demokrasi baru bisa berkembang ketika tatanan hierarkis masyarakat semakin tidak dipercayai. Reformasi Protestan dan munculnya negara nasional modern di satu pihak, Renaissance, subyektivisme religius protestantisme, serta emansipasi ilmu-ilmu pengetahuan di lain pihak, membongkar pengandaian-pengandaian faham masyarakat hierarkis itu. Klaim para raja atas kekuasaan absolut semakin terasa kosong. Di saat bersamaan golongan borjuis mulai berkembang pesat sebagai kelas sosial yang percaya diri, yang tahu bahwa merekalah yang menciptakan nilai ekonomi yang mendukung keperkasaan negara. Di alam ini *privilege-privilege* kuno golongan bangsawan tidak memiliki dasar lagi.

Itu sebabnya, etos demokratis modern baru menjadi kuat setelah struktur-struktur masyarakat tradisional mulai roboh. Tapi etos demokratis modern sendiri hanya dapat dimengerti atas dasar kesadaran akan kesamaan harkat kemanusiaan. Kesadaran kesamaan derajat manusia sendiri memiliki latar belakang kepercayaan yang lebih mendasar.

Adalah agama-agama monotheis – mulai dengan agama Abraham – yang meletakkan dasar kesadaran bahwa manusia itu pada hakikatnya sama derajatnya, meskipun berbeda ciri, sikap, dan kemampuannya. Kesadaran akan transendensi Allah adalah unsur kunci dalam tumbuhnya kesadaran akan kesamaan derajat manusia. Kepercayaan-kepercayaan emanatif membedakan antara pelbagai tingkat imanensi keilahian dalam dunia lahir, yang pada akhirnya justru melegitimasi perbedaan derajat antarpelbagai golongan manusia. Sebaliknya, bila Allah dipahami sebagai pencipta, perbedaan antarmanusia menjadi tidak berarti. Dalam iman-kepercayaan agama-agama monotheis, perbedaan-perbedaan itu tal lagi relevan. Karena itu segala diskriminasi tidak dapat dibenarkan.

C. Legitimasi Demokratis II

Paparan pertimbangan di atas adalah bahwa pengakuan terhadap demokrasi sebagai prinsip universal bukanlah karena demokrasi menjadi satu-satunya kemungkinan pemerintahan yang legitim, melainkan karena terjadi perubahan dalam pandangan dunia. Apakah hal itu berarti bahwa atas pengandaian pandangan dunia pasca-tradisional, demokrasi (yang belum didefinisikan) adalah satu-satunya bentuk kenegaraan yang secara etis sah? Mereka yang menyangkal hal ini mendasarkan diri pada dua argumen. Pertama, *legitimasi pragmatis*. Disebutkan bahwa demokrasi hanya ada bila syarat-syarat obyektif – politik, ekonomi, sosial, dan budaya – bisa berfungsi. Kedua, *legitimasi eliter*. Disebutkan bahwa tugas memerintah hanya dapat dijalankan oleh sebuah elit karena untuk memimpin dan memerintah diperlukan keahlian tertentu.

1. Legitimasi Eliter¹⁰

Legitimasi ini muncul dalam dua bentuk, yakni sebagai *legitimasi ideologis* dan sebagai *legitimasi teknokratis*.

¹⁰ Legitimasi eliter dalam pelbagai wujud dibahas oleh professor Filsafat, Franz Magnis-Suseno dalam karyanya, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002, h. 282-289.

Dalam teori legitimasi ideologis disebutkan bahwa ada sebuah ajaran benar – secara umum disebut ideologi – yang menetapkan secara definitif bagaimana kehidupan bernegara dan bermasyarakat harus diatur – oleh karena itu dosa paling besar dalam kerangka pemikiran ideologis adalah ‘revisionisme’: merevisi ajaran ideologi itu sama dengan menggerogotinya karena mengandaikan bahwa ajaran itu belum tentu betul atau tepat. Memerintah menurut ajaran itu adalah benar; memerintah dengan tidak menurutnya adalah salah. Memerintah pada hakikatnya berarti menghadapi kasus atau masalah konkret yang muncul pada ajaran atau ideologi itu, lalu menanganinya sesuai dengan ajaran itu – mirip dengan hakim yang mengkategorisasikan sebuah perkara menurut norma-norma hukum itu, menjatuhkan putusannya. Hal itu kelihatan dalam bahasa ideologis yang lazim ditemukan dalam setiap masyarakat ideologis: suatu masalah tidak akan dipecahkan dengan argumen bahwa ‘Inilah pemecahan yang *paling baik* atau *paling bijaksana*’, melainkan ‘Inilah pemecahan yang *sesuai dengan ajaran/ideologi kami*’. Begitu misalnya dalam sistem-sistem komunis di mana kriteria betul-salahnya sebuah kebijaksanaan tidak pernah apakah ‘menguntungkan’, ‘bijaksana’, ‘efisien’ atau lain sebagainya, melainkan apakah ini ‘sesuai’ dengan ajaran Marxisme-Leninesme atau tidak.

Dengan pengandaian ini menjadi jelas bahwa keselamatan negara bergantung pada apakah pemerintahan dijalankan menurut ajaran satu-satunya yang benar itu, atau tidak. Karena itu jelas juga bahwa bukan harapan, penilaian, kesenangan, atau keinginan rakyat yang boleh menentukan pengambilan kebijakan kenegaraan, melainkan kesesuaian dengan ‘ajaran benar’ itu. Itu sebabnya, bukan rakyat atau orang kebanyakan yang berhak menentukan kebijakan kenegaraan, melainkan hanya mereka yang betul-betul memahami ajaran itu. Jadi, negara harus dipimpin oleh *elit ideologis*.

Dalam negara Komunis, elit ideologis adalah elit elit partai komunis, yakni *komite sentral*. Dalam negara yang berdasarkan ideologi keagamaan, elit ideologis adalah para ahli Kitab atau pendeta. Dalam Revolusi Perancis, elit itu adalah mereka yang “*murni*” – artinya yang bebas dari segala kepentingan pribadi, karena menurut Robespierre dan Saint-Just, dua tokoh Yakobinisme radikal, hanya yang murni yang mengetahui (mengetahui lebih baik ketimbang rakyat biasa) apa itu ‘kehendak rakyat’. Kekuasaan ideologis secara hakiki bersifat eliter dan anti-demokratis.¹¹ Secara prinsip ada dua pertimbangan mengapa legitimasi ideologis dalam segala bentuknya bersifat tidak sah dan perlu ditolak dengan tegas.

Pertimbangan pertama. Sebuah ideologi selalu memuat sebuah faham tentang makna dan tujuan kehidupan; faham ini selalu menjadi dasar klaim elit ideologis berdasarkan kepercayaan mereka bahwa mereka – dan hanya mereka – yang memiliki kebenaran. Tapi kepercayaan seseorang atau sekelompok orang tidak pernah memberikan wewenang kepada mereka untuk memaksakannya kepada orang lain. Kepercayaan bahwa saya memiliki kebenaran, tidak memberikan hak kepada saya untuk memaksakan masyarakat hidup menurut kebenaran yang saya yakini itu. Apabila saya dapat meyakinkan mereka dan mereka dengan bebas mengikuti ajaran saya, saya mendapat legitimasi demokratis. Tapi tanpa legitimasi demokratis, kepercayaan saya – seberapa pun keyakinan saya padanya – tidak memberikan hak apa pun untuk memaksakan kekuasaan saya kepada orang lain.

Ternyata rezim-rezim ideologis – komite sentral, para ahli Kitab, para pemikir ‘maju’, dan lainnya – justru memaksakan diri kepada masyarakat dengan menggunakan intimidasi dan penindasan, karena hanya dengan itulah mereka dapat mempertahankan kekuasaan mereka. Mereka tak berani

¹¹ Di sini data disebut tesis kontroversial Karl Popper bahwa Plato-lah bapak legitimasi ideologis. Menurut Plato, negara harus dipimpin oleh para filsuf (Popper: para ideologi!)

bertanya kepada rakyat, apakah rakyat menerima mereka atau tidak, dan karena itu di bawah kata-kata indah ideologi-ideologi mereka yang berkuasa adalah teror. Itu sebabnya, rezim ideologis tanpa kecuali memerlukan *aparatus penindas* dan pemerintahannya selalu penuh kekerasan dan penumpahan darah. Satu-satunya ‘argumen’ kaum ideolog adalah kemampuan mereka untuk membungkam dan menghancurkan mereka yang punya keyakinan berbeda.

Pertimbangan kedua. Ini bersifat logis. Bidang pengambilan keputusan politik adalah tentang apa yang lebih atau kurang baik bagi masyarakat, di mana tujuan kebijakan politik adalah mengusahakan yang terbaik dan sedapat mungkin menghindari yang buruk. Tapi, hal baik-buruk bukanlah masalah ‘benar-salah’, melainkan masalah ‘lebih atau kurang tepat’. Jadi, tentang keputusan sebuah kebijakan, tak ada keputusan yang ‘benar’ atau ‘salah’, melainkan hanya lebih atau kurang tepat/bijaksana/menguntungkan. Juga tidak ada ‘ajaran yang benar’ tentang bagaimana suatu negara harus dijalankan. Yang ada adalah banyak teori, pengalaman, penilaian, dan pertimbangan tentang apa yang ‘kiranya paling tepat dan paling baik’. Karenanya, yang diperlukan adalah pertimbangan dan penilaian, bukan pengecekan apakah sebuah kebijakan sesuai atau tidak dengan sebuah ajaran teoritis.

Demikianlah, legitimasi ideologis secara etis perlu ditolak karena menindas kebebasan keyakinan dan secara logis salah karena menangani masalah tentang tepat dan tidak tepat sebagai masalah benar-salah. Bila negara mendasarkan diri pada sebuah ‘ideologi terbuka’ – seperti misalnya Indonesia yang mendasarkan diri pada Pancasila – lalu bagaimana? Dalam bahasa politik Orde Baru, ‘ideologi’ yang dibicarakan dalam rangka legitimasi ideologis di atas selalu merupakan ‘ideologi tertutup’ dan bukan ‘ideologi terbuka’. Beda dengan ‘ideologi tertutup’, ‘ideologi terbuka’ tidak memuat norma tentang bagaimana masyarakat harus diatur, melainkan *nilai-nilai* yang harus menjadi acuan dan tujuan dalam mengatur masyarakat.¹²

2. Legitimasi Teknokratis

Ini berdasarkan argumen bahwa untuk memimpin masyarakat perlu keahlian. Karena itu, yang harus memimpin masyarakat adalah para ahli.

Legitimasi ini juga tidak sah. Pemerintahan di zaman modern ini perlu pengetahuan yang tepat di banyak bidang, jadi perlu banyak ahli. Tapi tidak boleh ditarik kesimpulan bahwa para ahli lalu berhak berkuasa atas masyarakat. Ada dua alasan. *Pertama*, para ahli dibutuhkan untuk membantu dalam menemukan cara yang paling efektif untuk merealisasikan sebuah kebijakan yang hendak diambil, dan buka untuk menetapkan kebijakan-kebijakan itu sendiri. *Kedua*, sumbangan masing-masing bidang keahlian terhadap perealisasi sebuah kebijakan itu terbatas. Soalnya, dalam penentuan kebijakan terhadap masalah-masalah yang perlu dipecahkan oleh pemerintah, masukan dari banyak bidang keahlian perlu diperhatikan dan disinkronkan.

Keahlian dalam suatu bidang – dan orang selalu ahli hanya dalam salah satu bidang – sama sekali tidak memberi kompetensi untuk memecahkan masalah multikompleks itu. Untuk memutuskan apakah dalam wilayah tertentu mau dibangun sebuah bendungan untuk pembangkit listrik saja diperlukan

¹² Baca penjelasan argumentatif tentang ideologi tertutup berkaitan dengan Negara RI Pancasila dalam Franz Magnis-Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi. Subah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 2000, h. 46-47.

pertimbangan dari bidang kelistrikan, perekonomian, geologis, hidrologis, dampak pada lingkungan hidup, dampak pada ternak, dampak kultural, prioritas politis, dan dampak pada kehidupan spiritual.

Legitimasi teknokratis membantu pemerintah atau pengambil keputusan untuk menentukan langkah-langkah strategis di tingkat sosial kemasyarakatan. Secara politis, argumentasi teknokratis juga dibutuhkan sebagai pelindung (*coverage*) menghadapi argumentasi yang akan muncul dari pihak politisi.

3. Legitimasi Pragmatis¹³

Legitimasi-legitimasi eliter kelihatan berdasarkan argumentasi yang tidak sah. Berbeda dengan itu, dalam legitimasi pragmatis tuntutan demokratis tidak bersifat mutlak, melainkan sama dengan semua tuntutan etika politik, yakni *bersyarat*. Artinya pengalaman lapangan menjadi bahan dasar pertimbangan etis moral. Hal-hal yang kasat mata, peristiwa-peristiwa konkret yang dialami, menjadi argumentasi tak terbantahkan dalam memberikan kesaksian tentang praktik demokrasi di tingkat sosial.

Rezim-rezim tidak demokratis biasanya terbentuk dalam dua macam situasi. Pertama, masyarakat yang baru secara mendadak dilemparkan dari struktur sosial dan kultural tradisional ke dalam kancah modernisasi dan globalisasi – apalagi kalau masyarakat itu sangat heterogen. Masyarakat semacam itu umumnya belum punya perangkat nilai, kebiasaan dan sikap yang menjadi prasyarat kehidupan demokratis. Itu sebabnya kita melihat dalam banyak negara '*non-barat*' segala macam pemerintahan yang kurang atau sama sekali tidak demokratis – misalnya diktatur populistik, paternalisme, pemerintahan militer – seringkali tidak ada mekanisme pergantian pimpinan, sehingga orang sudah gembira kalau pimpinan cukup efektif yang ada berlangsung terus selama mungkin.

Skenario kedua adalah keadaan di mana situasi huru-hara atau perang saudara akhirnya diatasi oleh salah satu dari pihak-pihak yang berebut atau bertikai, misalnya sebuah parta (misal Kuomintang), sebuah gerakan revolusioner (kaum Sandinista), seorang pemimpin karismatik (Sukarno) atau Angkatan Bersenjata. Dengan sendirinya pihak yang dapat mengembalikan fungsi-fungsi dasar negara terlegitimasi untuk melakukannya. Namun, bagi semua bentuk legitimasi pragmatis itu berlaku juga bahwa mereka bersifat darurat dan tidak mantap.

Dalam skenario pertama diharapkan diwujudkan struktur-struktur kenegaraan yang lebih mantap sehingga pola pemerintahan dapat lebih mantap juga dan kemudian akan timbul pertanyaan, siapa yang berhak untuk memegangnya. Dalam skenario kedua, setelah keadaan darurat teratasi, dasar hak dari pihak yang merebut kekuasaan untuk melanjutkannya itu hilang. Karena itu kita melihat bahwa legitimasi pragmatis cenderung diganti dengan legitimasi ideologis (misal kaum Sandinista di Nikaragua) di mana penguasa mengklaim bahwa hanya mereka yang punya ajaran yang benar, atau diganti dengan legitimasi teknokratis, yakni bahwa hanya merekalah yang punya keahlian yang dibutuhkan untuk memimpin negara itu.

D. Konsensus Dasar Demokratis dan Prinsip Mayoritas

¹³ Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik. Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 2000, h. 283.

Dalam hubungan dengan legitimasi pragmatis, telah dikemukakan bahwa tuntutan agar diwujudkan struktur-struktur demokratis tergantung dari adanya syarat-syarat yang memadai. Salah satu syarat terpenting dan hakiki¹⁴ perlu kita diskusikan, yakni adanya konsensus dasar demokratis sendiri.

Berlainan dengan anggapan populer, partai-partai pemerintah dan oposisi dalam parlemen-parlemen di negara-negara demokratis Barat umumnya berusaha untuk mencapai kata sepakat tentang rencana sebuah perundangan. Tapi bila kata sepakat tak tercapai, keputusan diambil dengan suara terbanyak. Ini salah satu aturan main utama dalam demokrasi. Jadi ada yang menang dan ada yang kalah. Demokrasi hanya dapat jalan bila minoritas yang kalah tetap mengakui keputusan yang diambil oleh mayoritas.

Selama Demokrasi dipimpin dulu, demokrasi sering jadi bahan tertawaan sebagai ‘*Domokrasi 51%*’. Tapi yang mencolok adalah justru bahwa banyak negara demokratis – di mana partai-partai pemerintah hanya mencapai 51% terhadap partai-partai oposisi – malah stabil.

Kemampuan untuk bersedia kalah dan tetap ikut mendukung usaha bersama di bawah pemerintah pimpinan lawan politik yang mengalahkan kita merupakan salah satu syarat bagi keberhasilan pola kenegaraan demokratis. Kenyataan ini menimbulkan pertanyaan: apa dasar kesediaan minoritas – yang mungkin mencapai 49% - untuk menerima pemerintahan mayoritas itu? Dasar kesediaan itu adalah kesediaan masyarakat untuk main menurut aturan demokratis. Aturan main demokratis itu sendiri bagi masyarakat bernilai begitu tinggi, sehingga mereka bersedia menerima kekalahan ketimbang bertindak tidak demokratis. Main menurut aturan demokratis dirasakan sebagai fair. Sebaliknya, bila pimpinan partai yang kalah kemudian menjadi *obstruktif*, hal itu dinilai sebagai kurang pantas. Timbul pertanyaan: apa yang mendasari kesediaan masyarakat untuk main menurut aturan demokratis itu?

Sekurang-kurangnya ada tiga syarat yang harus dipenuhi. Syarat pertama bahwa mekanisme demokratis sendiri harus wajar, artinya harus berjalan, dan berjalan sesuai dengan maksudnya. Kalau demikian, aturan main demokratis menjamin sesuatu yang merupakan salah satu unsur hakiki demokrasi yang paling bernilai: kesamaan akses terhadap kekuasaan. Dengan ini keadilan sistem terjamin. Tak ada demokrasi bila tidak ada kesamaan akses terhadap posisi-posisi politik penting. Kaitan antara keterbukaan akses dengan stabilitas sistem demokratis di Eropa menjadi salah satu pendorong utama bagi terwujudnya negara sosial atau negara kesejahteraan.

Akses yang sama dinilai begitu sentral bagi berfungsinya demokrasi, sehingga disepakati luas bahwa negara harus menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar semua warga masyarakat, sebab bagi anggota masyarakat yang kebutuhan dasarnya tidak terjamin, kesempatan-kesempatan demokratis yang secara obyektif tersedia tidak dapat digunakan. Itu sebabnya, demi stabilitas nasional dan demi menciptakan syarat kemungkinan konsensus nasional, negara harus menjamin *suatu minimum keadilan sosial* bagi segenap warganya. Kesadaran ini terungkap dalam pengakuan terhadap hak-hak asasi sosial. Kesadaran ini terungkap dalam pengakuan terhadap hak-hak asasi sosial. Demikianlah proses demokratis

¹⁴ Para elit Indonesia (antara lain Sri Edi Swasono) mengatakan bahwa masyarakat pun harus mengembangkan kemampuan-kemampuan demokratis, yakni kemampuan untuk berdebat dengan tujuan mencapai konsensus, bermufakat untuk melakukan pemungutan suara dan untuk menerima apa yang diputuskan. Minoritas dalam pemungutan suara harus ikut mendukung keputusan mayoritas dan “mayoritas diharamkan untuk menarik garis terhadap yang minoritas”, dalam Haris Munandar (ed.), *Pembangunan Politik, Situasi Global, dan Hak Asasi di Indonesia*. Kumpulan Essei untuk menghormati Prof. Miriam Budiarjo, Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 2000.

akan ditaati oleh masyarakat bila itu bukan sekedar permainan kelompok mayoritas atau minoritas yang berkuasa.

Syarat kedua. Ini lebih menentukan. Minoritas akan bersedia menerima keputusan mayoritas dan main menurut aturan demokrasi, bila kepentingan mereka yang paling fundamental tidak dapat diganggu-gugat oleh mayoritas. Pembatasan kekuasaan mayoritas tercapai lewat hak-hak asasi manusia yang dalam demokrasi memang berfungsi untuk menjamin keutuhan harkat kemanusiaan minoritas. Dalam rumusan pemikir Indonesia Nurcholis Majid: "Demokrasi adalah *majority rule, minority rights*".¹⁵ Itu sebabnya, demokrasi hanya dapat berjalan bila hak-hak manusia semua kelompok dan golongan dalam masyarakat diakui.

Di sini yang terpenting adalah hak-hak yang menyangkut *identitas kolektif sub-sub komunitas* dalam bangsa itu, yakni menyangkut agama, keyakinan moral, bahasa, dan budaya mereka tetap dihormati. Perlu dijamin bahwa identitas khas sebuah komunitas tidak menjadi sebab diskriminasi. Bila kepentingan vital sub-sub komunitas dalam masyarakat dijamin, mereka tidak akan keberatan untuk mengakui hak mayoritas untuk memutuskan perkara-perkara yang tidak menyangkut identitas dan eksistensi mereka.

Syarat ketiga. Ini erat berhubungan dengan syarat kedua di atas; kepartaian tidak boleh bersifat primordial. Bila suatu partai secara eksklusif mewakili suku mayoritas, perwakilan suku minoritas selalu akan muncul. Bukan karena opsi politik mereka tak mendapat dukungan, melainkan semata-mata karena mereka minoritas. Tidak mungkin dalam situasi macam ini tercapai konsensus dasar demokratis, karena aturan main demokratis *de facto* akan merupakan sarana sektarian suku mayoritas untuk melegitimasi diskriminasi terhadap suku minoritas. Begitu pula bila partai-partai mencerminkan komposisi agama-agama dalam masyarakat.

Hal ini tidak berarti bahwa tidak boleh ada partai atas dasar agama, yang dihindari adalah agar tidak ada hubungan eksklusif antara partai dengan agama.

E. Ciri-ciri Negara Demokratis

Negara yang bagaimanakah yang demokratis itu? Apa yang harus dituntut bila sebuah negara mau menamakan diri demokratis?

Pertanyaan di atas tidak dapat dijawab oleh etika politik. Apa yang dimaksud dengan negara demokratis tidak dapat ditentukan secara apriori. Negara macam apa yang disebut demokratis adalah semata-mata sebuah konvensi. Etika politik tidak punya jalan lain selain bertolak dari apa yang umumnya oleh mereka yang tahu permasalahannya dianggap demokratis. Dengan demikian penelitian filosofis harus bertolak dari konsep demokrasi yang empiris, yakni dari konsep ilmu politik. Sebelum melangkah lebih jauh, kita perlu melihat selintas pendapat dari para pemikir.

1. Pandangan Para Pemikir

¹⁵Elza Peldi Taher, *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi*. Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru, Jakarta: Wakaf Paramadina, 1994.

Bagaimanakah pandangan para pemikir itu tentang prinsip dan ciri demokrasi? Robert A. Dahl menunjuk demokrasi sebagai rumusan yang memiliki tujuh ciri: 1) para pejabatnya dipilih; 2) pemilihan berlangsung bebas dan *fair*; 3) hak pilih mencakup semua warga; 4) terdapat hak untuk menjadi calon di suatu jabatan; 5) bebas mengungkapkan diri secara lisan dan tertulis; 6) terdapat informasi alternatif; 7) terdapat kebebasan untuk membentuk asosiasi.¹⁶

G. Bingham Powell Jr. menyebut lima kriteria bagi terwujudnya demokrasi: 1) pemerintah mengklaim diri sebagai mewakili kehendak semua warga; 2) klaim itu berdasarkan pada adanya pemilihan kompetitif secara berkala antara calon alternatif; 3) kebanyakan orang dewasa dapat ikut serta, baik sebagai pemilih maupun sebagai calon untuk dipilih; 4) pemilihan bebas; 5) para warga negara memiliki kebebasan-kebebasan dasar, yaitu kebebasan berbicara, pers, berkumpul, dan berorganisasi, serta membentuk partai politik.¹⁷

Miriam Budiardjo menyebutkan bahwa “Demokrasi Konstitusional” pertama-tama merupakan *rechstaat*; secara rinci itu adalah: 1) perlindungan konstitusional; 2) Badan kehakiman ada dalam keadaan bebas dan tidak memihak; 3) pemilu yang bebas; 4) bebas menyatakan pendapat; 5) bebas berserikat, berorganisasi, dan beroposisi; 6) ada pendidikan kewarganegaraan; 7) kebijakan politik ditetapkan atas dasar kehendak mayoritas. Ciri-ciri ini tercapai lewat struktur institusional yang memuat unsur-unsur berikut: 1) pemerintahan yang bertanggung-jawab; 2) DPR hasil pemilu bebas yang punya daya alternatif, yang melakukan pengawasan; 3) terdapat beberapa partai politik; 4) pers bebas; 5) sistem peradilan bebas, yang menjamin hak-hak asasi. Di sini Budiardjo juga menunjuk pada kenyataan bahwa dalam sejarah perkembangan kesadaran demokratis hak “kebebasan manusia terhadap segala bentuk kekangan dan kekuasaan sewenang-wenang baik di bidang agama, bidang pemikiran, maupun di bidang politik” sangat penting.¹⁸

Prof. Sri Sumantri memberikan empat kriteria pembuatan hukum yang demokratis: 1) hukum harus diterapkan dengan keputusan/persetujuan wakil-wakil rakyat yang dipilih secara bebas; 2) hasil pemilu atau campur-tangan badan perwakilan rakyat dapat mengakibatkan pergantian orang-orang di pemerintahan; 3) pemerintah harus terbuka; 4) kepentingan minoritas harus menjadi pertimbangan. Sri Sumantri juga menegaskan bahwa dalam segala keputusan, kepentingan minoritas-minoritas harus diperhatikan.¹⁹

Bernhard Sutor. Ia menyebutkan bahwa demokrasi memiliki tanda-tanda empiris, yakni: jaminan terhadap hak-hak untuk mengeluarkan pendapat, memperoleh informasi bebas, kebebasan pers, kebebasan berserikat dan berkoalisi, berkumpul dan berdemonstrasi, bebas mendirikan partai, beroposisi. Juga harus ada pemilu yang bebas, sama, rahasia, atas dasar minimal dua alternatif, di mana para wakil dipilih untuk waktu terbatas.²⁰

¹⁶ Dahl, *Democracy and Its Crisis*, h. 221

¹⁷ Afan Gaffar, “Demokrasi Politik”, paper dalam *Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia Sejak 1945*, Widyagraha – LIPI, Jakarta 24-25 Mei 1993. Juga Afan Gaffar, “Demokrasi dan Prospeknya di Indonesia Orde Baru”, dalam Taher 1994, xxii – xxix.

¹⁸ Miriam Buduardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006: 52,53,60,61,63.

¹⁹ Sri Sumantri, “Demokrasi Hukum”, paper dalam *Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia Sejak 1945*, Widya Graha – LIPI, 24-25 Mei 1993, h. 14.

²⁰ Bernhard. Sutor, *Etika Politik*, 1991, h. 148.

Jack Lively menyebut tiga kriteria kadar kedemokratisan sebuah negara: 1) sejauh mana semua kelompok utama terlibat dalam proses-proses pengambilan keputusan; 2) sejauh mana keputusan pemerintah berada di bawah kontrol masyarakat; 3) sejauh mana warga negara biasa terlibat dalam administrasi umum.²¹

2. Lima Ciri Negara Demokratis

Para ilmuwan dan filsuf demokrasi menentukan adanya lima kantong ciri hakiki negara demokratis.

a. *Negara Hukum*

Artinya kekuasaan negara terikat pada hukum. Negara hukum tidaklah sama dengan demokrasi, negara hukum tidak mesti demokratis. Pemerintahan monarkhi atau paternalistik pun bisa taat kepada hukum. Tetapi demokrasi yang bukan negara hukum bukanlah demokrasi dalam arti yang sesungguhnya.

Lobkowicks²² sebagai ahli politik hukum mencatat bahwa demokrasi adalah cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum. Tuntutan agar negara menjadi negara hukum dapat dirinci dalam lima ciri negara hukum:

1. Fungsi-fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan-ketentuan sebuah UUD
2. UUD menjamin hak-hak asasi manusia yang paling penting. Karena tanpa jaminan ini hukum dapat menjadi sarana penindasan. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia memastikan bahwa pemerintah tidak dapat menyalahgunakan hukum untuk – melalui undang-undang – melegalisasikan perbuatan/tindakan yang sebenarnya tidak adil atau tercela.²³
3. Badan-badan negara menjalankan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya atas dasar hukum yang berlaku.
4. Terhadap tindakan badan negara, masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan negara.
5. Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.

b. *Kontrol Efektif Terhadap Pemerintah*

1. Pemerintah wajib mempertanggungjawabkan kebijakan-kebijakan yang diambil.
2. Pemerintah berada, serta bersedia berada, di bawah sorotan terus menerus baik Badan Perwakilan Rakyat maupun masyarakat langsung, khususnya pers dan media.
3. Para wakil rakyat bebas menyatakan pendapat mereka, menuntut pertanggungjawaban, mengkritik, serta menolak usulan kebijakan pemerintah.
4. Pemerintah tidak dapat membuat undang-undang atau menciptakan norma hukum, sekurang-kurangnya tidak tanpa persetujuan Badan Perwakilan Rakyat.

²¹Jack Lively, *Democracy*, Basil Blackwell, Oxford, 1995, hal. 51.

²²Nicolaus Lobkowics, *dikutip dari Franz Magnis-Suseno, Mencari Sosok Demokrasi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995, h. 59*

²³Nurcholis Majid, mengikuti T.H. Marshall, menyimpulkan hal yang sama dari prinsip *equality membership* dalam masyarakat yang hakiki bagi demokrasi. Prinsip persamaan ini memiliki komponen *civil*, politik, dan sosial. Yang pertama meliputi hak-hak asasi manusia. Maka "*demokrasi tidak mungkin tanpa ditegakkannya HAM*", lihat Taher, 1994, h. 206.

5. Pemerintah diangkat dan diberhentikan secara damai oleh rakyat atau Badan Perwakilan Rakyat dalam kaitan dengan hasil pemilu.

c. *Lembaga Pemilu*

1. Ada pilihan antara sekurang-kurangnya dua kandidat atau dua partai.
2. Secara efektif bagian terbesar warga negara berhak dan mampu ikut memilih.
3. Warga negara berhak mencalonkan diri untuk dipilih.
4. Melalui pemilu itu dipilih Badan Perwakilan Rakyat yang punya hak legislatif, sendiri atau bersama-sama dengan pemerintah, serta hak dan kemampuan untuk mengontrol pemerintah.

d. *Prinsip Mayoritas*

Yang dimaksud adalah bahwa Badan Perwakilan Rakyat mengambil keputusan-keputusannya secara sepakat atau tidak. Kalau kesepakatan tidak tercapai, ditempuh mekanisme suara terbanyak.

e. *Jaminan atas Hak-hak Dasar Demokratis Rakyat*

Hal ini meliputi:

1. Hak untuk menyatakan pendapat serta untuk mengkritik pemerintah, baik secara lisan maupun secara tertulis. Hak ini termasuk kebebasan pers.
2. Hak untuk mencari informasi alternatif terhadap/atas informasi yang disajikan oleh pemerintah.
3. Hak untuk berkumpul
4. Hak untuk membentuk serikat, termasuk hak untuk mendirikan partai politik, dan hak berasosiasi, berorganisasi.

f. *Demokrasi: Faham yang Relatif, Kontekstual, dan Dinamis*

Apakah ciri-ciri itu sudah dinampakkan dalam praktik? Ciri-ciri itu adalah sistematisasi pemikiran para filsuf. Tapi yang jelas, meski mereka masing-masing punya sistematikanya sendiri dan tidak identik satu sama lain, namun semuanya tidak ada yang bertentangan. Karena itu dapat disimpulkan bahwa negara yang memiliki semua ciri dari lima hal di atas telah mewujudkan apa yang di zaman ini disebut demokrasi – tanpa embel-embel.

Kita sadari bahwa pernyataan-pernyataan etika politik pada hakikatnya bersifat hipotesis. Artinya, pernyataan etika politik bahwa pemerintahan yang tidak demokratis tidak memiliki legitimasi etis hanya berlaku secara bersyarat. *Pertama*, adalah adanya pandangan dunia yang menempatkan manusia secara hakiki sama. *Kedua*, bahwa demokrasi dapat diwujudkan tanpa mengancam berfungsinya negara dan tanpa membahayakan perdamaian dan nilai-nilai dasar kehidupan masyarakat lainnya.

Secara lebih rinci kita dapat srumuskan bahwa pernyataan etika politik pada dasarnya bersifat *relatif, kontekstual, dan dinamis*. Relatif: tuntutan etika politik hanya berlaku sejauh situasi memungkinkan pelaksanaannya. Jadi, meskipun demokrasi adalah yang terbaik, tapi ia dapat ditunda sampai suatu negara sudah berfungsi secukupnya dalam memenuhi tugas-tugasnya yang paling dasar. Yang terpenting adalah bahwa negara itu melindungi nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan paling dasar dari warganya. Bila syarat obyektif pemerintah demokratis belum ada, etika tidak bisa menuntut demokrasi.

Relatif dan Kontekstual dalam pernyataan etika bukan dua ciri yang berbeda. Namun istilah kontekstual lebih cocok digunakan dalam hubungannya dengan *interpretasi ciri-ciri* demokrasi yang telah kita lihat.²⁴ Yang dimaksud ialah bahwa bagaimana salah satu ciri pemerintahan demokratis harus terwujud tergantung dari konteks negara yang bersangkutan. Misal, kebebasan untuk menyatakan pendapat tidak dapat dituntut tanpa perhatian pada konteks sosial, politik, dan budaya.

Operasionalisasi demokrasi harus sedemikian rupa sehingga mencapai maksud mereka secara optimal menurut kondisi-kondisi nyata yang ada. Dalam rumusan Nurcholis Majid: “Suatu bentuk demokrasi tidak dapat diterapkan begitu saja, secara kaku dan ‘dogmatis’, jika diperkirakan akan justru merusak atau mengganggu hasil-hasil positif perkembangan negara yang telah dicapai ... Pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi (harus) sangat beragam”.²⁵

Tuntutan-tuntutan demokrasi tidak boleh dioperasionalkan sedemikian berlebihan, sehingga makin lama justru terjadi destabilisasi sistem politik dengan akibat sebuah *backlash* anti-demokratis. Bila hal di atas betul, maka demokrasi yang dikembangkan di lingkungan budaya industri maju di Barat tidak dapat diharapkan berkembang di lingkungan budaya lain kecuali nilai-nilai budaya serta kenyataan-kenyataan sosial masyarakat-masyarakat yang ada diperhatikan.

Demokrasi memuat *hak untuk mengkritik pemerintah*. Tapi, apa yang dalam suatu masyarakat dianggap biasa-biasa saja, dalam masyarakat lain bisa dianggap ajakan untuk memberontak (kasus separatisme yang merebak di seantero Papua). Kalau saja – seperti yang dicanangkan oleh pemerintahan Orde Baru Soeharto – betul bahwa di Indonesia “*pemerintah berperan sebagai ‘bapak’ bagi setiap elemen kemasyarakatan*”,²⁶ maka senang atau tidak senang dengan keadaan ini, pola komunikasi politik harus memperhitungkannya. Memang pantas bahwa budaya ‘*ewuh-pekewuh*’ (rasa tidak enak kalau mendahului) banyak dikritik, tapi bagaimanapun budaya itu merupakan kenyataan yang tidak boleh disepelekan. Jadi hak kritik pun harus dilaksanakan sesuai dengan budaya sopan-santun masyarakat yang bersangkutan. Dapat dicatat bahwa di negeri-negeri Barat pun – meskipun jarang dibicarakan – ada budaya komunikasi demokratis di mana pihak yang keluar darinya akan dianggap tidak bonafid.

Contoh lain yang berkait dengan sifat relativitas prinsip demokrasi adalah prinsip *Pemilihan Umum yang bebas*.²⁷ Sebuah Undang-Undang Pemilu yang sedemikian terbuka sehingga puluhan partai dapat masuk parlemen, lalu melumpuhkannya, adalah kurang/tidak demokratis dibandingkan dengan Undang-undang yang membatasi jumlah partai, karena pembatasan itu dalam kenyataannya memungkinkan perwakilan rakyat yang lebih efektif.²⁸

Begitu pula mekanisme-mekanisme demokratis dalam masyarakat yang belum secukupnya mengembangkan budaya konflik demokratis, belum tentu menjamin bahwa mayoritas tidak akan

²⁴Kontekstualitas itu ditegaskan oleh banyak ahli. Filsafat tidak boleh menghindari “*Kesukaran kontekstualisasi*”. Lihat diskusi dan argumentasi Magnis-Suseno dalam *Mencari Sosok Demokrasi Indonesia, Ibid.*, h. 60-61.

²⁵Taher, *Ibid.*, 1994, h. 203.

²⁶Nico Daryanto, dalam Taher, *Ibid.*, 1994, h. 174.

²⁷Fredriech-Stiftung Foundation, *Pemilu yang Bebas dan Demokratis*, Jakarta, 2004.

²⁸Pemakaian sistem proporsional murni dalam Pemilu 1955, tanpa ketentuan tentang persentase minimal yang harus dicapai partai agar boleh masuk parlemen, menurut pendapat Magnis-Suseno merupakan kesalahan besar. Dengan begitu akan ada puluhan partai yang masuk DPR. Itu menjadi salah satu sebab mengapa masyarakat saat itu semakin memandang rendah terhadap mekanisme demokrasi. Lihat Magnis-Suseno, *Ibid.*, h. 116.

menyalahgunakannya untuk mengambil keputusan demi kepentingan seluruh bangsa. Dalam situasi seperti itu bisa saja adanya kekuatan yang “menjaga persatuan nasional” – misalnya Angkatan Bersenjata – dianggap legitim, karena hanya dengan adanya wasit yang berkuasa untuk campur-tangan, prinsip non-diskriminasi serta jaminan terhadap HAM dan kepentingan vital minoritas-minoritas dapat dijamin. Dalam situasi itu kedudukan khusus Angkatan Bersenjata bisa menjadi prasyarat pengembangan budaya komunikasi demokratis.

Perbedaan antara pelbagai sistem pemerintahan yang ciri demokratisnya tidak diragukan – seperti yang terdapat di Amerika Serikat, Eropa Barat dan Eropa Tengah, Asia Timur dan Asia Selatan, serta di Australia dan New Zealand – amat menyolok. Ada presiden yang fungsinya murni bersifat simbolis dan presiden yang sekaligus pemimpin pemerintahan, dengan atau tanpa perdana menteri.

Ada parlemen dengan satu atau dua dewan (*chamber*), di mana terutama dalam hal Dewan Kedua ada banyak sekali variasi. Ada demokrasi dengan pemerintah yang kuat dan ada yang mudah jatuh. Ada berbagai macam bentuk Pemilihan Umum.

g. *Moral dan Politik: Pengalaman Kehidupan yang Dinamis*

Suatu pendekatan yang murni normatif merupakan kesalahan *normatifik* yang perlu dihindari. Moralisasi kehidupan politik selalu berbahaya. Moralisasi politik, misalnya berdasarkan sebuah ideologi keagamaan, cenderung memutlakan masalah-masalah yang justru tidak mutlak, melainkan memerlukan pertimbangan politik dan mengenal kompromi tawar-menawar.

Politik pada dasarnya adalah “seni memakai kemungkinan yang nyata” (*die Kunst des Moglichen*, Bismark), dan hal itu tidak pernah boleh menjadi perkara hitam-putih, wajib-terkutuk, atau benar-salah. Graf Ballestrem menulis:

*Mengadakan kompromi moral dalam tatann bebas bukan merupakan urusan kotor, melainkan tanda keadilan tatanan itu ... yang tidak dapat disesuaikan dengan faham keadilan dan kesediaan kompromi itu adalah segala usaha untuk mekasakan keyakinan-keyakinan moral sendiri kepada orang lain.*²⁹

Sebagai bagian dari kehidupan praktis manusia, dan berlainan dengan dimensi teoritis, politik selalu berkait dengan hal baik dan buruk. Dan di antara hal yang baik dan yang buruk itu, ada segala macam tahap menengah (dalam bahasa logika: pertentangan antara yang benar dan yang salah adalah *kontradiktoris*, antara yang baik dan yang buruk *kontrer*, dan bidang tindakan manusia, termasuk tindakan politis, berada dalam dimensi baik-buruk dan bukan benar-salah). Jadi, filsafat tidak boleh menghindari “*kesulitan kontekstualisasi*”: prinsip-prinsip etika politik harus direalisasikan secara berbeda-beda dengan menggunakan pertimbangan akal dalam hubungan-hubungan struktur obyektif dan faktor-faktor situasi yang terus berubah.³⁰ Karenanya, secara prinsipil “sangat dibenarkan bila bangsa Indonesia juga memiliki sistem demokrasi yang lebih sesuai dengan keadaan Indonesia”.³¹

²⁹Karl Graf Ballestrem, *Kuasa dan Moral*, Minerva Publication, Munchen, 1986, seperti dikutip oleh Magnis-Suseno, dalam Mencari Sosok Demokrasi, *ibid.*, h. 67.

³⁰ Magnis-Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi*, *ibid.*, h. 67

³¹Nurcholish Majid dalam Taher, *Demokratisasi Politik, Budaya, dan Ekonomi*, *Ibid.*, h. 204.

Dengan relativitas dan kontekstualitas, faham demokrasi erat hubungannya dengan cirinya yang ketiga, yakni *dinamis*.³² Yang dimaksud di sini adalah bahwa faham demokrasi sendiri maupun ciri-cirinya berkembang terus. Demokrasi adalah bentuk kenegaraan yang tidak pernah – dan memang tidak mungkin akan pernah – selesai.³³

Tidak mungkin memandang demokrasi secara hitam-putih. Tidak ada “*demokrasi maksimal*”. Selalu masih ada kemungkinan untuk meningkatkan atau mengoptimalkan kadar demokrasi sebuah negara, dan kemungkinan itu selalu relatif terhadap konteks masing-masing. Perealisisian ciri-ciri khas demokrasi dapat padat atau tipis, dapat formal dan lemah, atau berisi dan kuat. Jadi faham demokrasi bersifat dinamis karena perubahan masyarakat yang terus berjalan menuntut penyesuaian institusi-institusi demokrasi terus menerus juga.

Dua puluh tahun setelah perang saudara di Negeri Speranza berakhir, barangkali demokratisasi akan merupakan tuntutan yang malah mendesak. Dan sebaliknya, negara-negara yang secara tradisional demokratis pun dapat mengalami *atrofi demokrasi*, meskipun lembaga-lembaga demokrasi tetap berjalan.

Sekali lagi, kelihatan bahwa pada dasarnya wewenang telaah etika politik adalah terbatas. Sejauh mana sebuah negara harus dituntut menjadi demokratis, dan apabila demokratisasi sudah menjadi tekad resmi bangsa, bagaimana lima gugus ciri negara demokratis harus dioperasionalkan, tidak dapat ditentukan dalam telaah etika politik, melainkan merupakan wewenang diskursus politik masyarakat yang bersangkutan. Diskursus politik seyogianya tidak boleh diatasi dengan menggunakan rambu-rambu legalitas, karena hal itu justru akan mencekiknya menjadi sosok yang tidak menyumbang apa-apa.

Diskursus politik di tingkat sosial menjadi syarat bagi pertumbuhan demokrasi. Demokrasi yang hidup di tengah pergulatan sosial masyarakat akan memiliki darah segar, yang pada akhirnya justru dialah yang akan menuliskan prinsip-prinsip legalisasi yang akan menyelamatkan kehidupan. Ingatlah bagaimana demokrasi diawali di Amerika Serikat. Kaum Puritan yang mengalami penderitaan ‘hidup-mati’ bersama rezim penindas di ‘negeri lama’-nya, memberikan kontribusi yang tidak bertara bagi kehidupan sosial di ‘negeri baru’ Amerika. Jonathan Edward dan para pahlawan gereja itu telah mengembangkan kekayaan batin hasil dari penderitaan dan kesedihan mereka, dan muncul dalam diskursus moral-etika yang sungguh-sungguh mengarahkan kepada sebuah bangunan ‘masyarakat bary’ Amerika. Mereka telah menjadi garam dan terang tanpa sadar, justru karena mereka datang dengan ‘*genuine experience*’, pengalaman kehidupan nyata, dimana diskursus terus terjadi.³⁴ Keputusan kaum Puritan untuk memulai ‘hidup baru’ dengan masuk ke ‘Negeri Perjanjian’ Amerika, adalah hasil pergulatan panjang di tingkat sosial mereka, di mana di dalamnya terbuka luas diskursus demokrasi itu. Ingat saja bagaimana Alexis de Tocqueville menuliskan laporannya yang sangat memukau itu.³⁵

Pengalaman Indonesia tidak jauh berbeda. Ketika penindasan dialami secara mendalam dalam kehidupan nyata masyarakat, secara sosial individu-individu makin terikat pada solidaritas yang mengatasi batas-batas SARA (suku, agama, ras, dan antargolongan). Diskursus politik semakin solid

³²Nurcholish Majid: “Demokrasi adalah suatu kategori dinamis, bukan statis... Demokrasi... tidak dapat didefinisikan ‘sekali untuk selamanya,” dalam Taher, *Ibid.*, h. 134.

³³Antara lain ditegaskan oleh Prof. Sri Sumantri (1993, h. 5) yang mengutip Maclver: “*Democracy is a form of government that is never completely achieved. Democracy grows into its being*”.

³⁴Tindall, *History of Puritan*, Simon & Shuster, New York 1989.

³⁵Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, American Book Company, Dallas & San Francisco 1989.

dirajut dalam komitmen para aktivis dan dibawa ke udara yang lebih terbuka. Percakapan-percakapan di pojok-pojok kota, merupakan diskursus politik di tingkat sosial yang sangat hidup karena berangkat dari pengalaman bersama (represi Orde Baru). Pengalaman yang ditaruh dalam ‘kanal politik sosial’ cenderung menghasilkan ‘*lesson learned*’ yang sama-sama dipahami. Diskursus politik inilah yang kemudian menumbuhkan gagasan baru yang sangat menginspirasi yang pada akhirnya menguatkan bangunan demokrasi itu sendiri. Demikianlah, penindasan rezim Orde Baru yang memberangus demokrasi, membuat kanal bagi soliditas diskursus politik dan berakibat pada tumbuhnya demokrasi yang kuat.

Kepustakaan

Ballestrem, Karl Graf, *Kuasa dan Moral*, Munchen, Minerva Publications, 1986.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.

Dahl, Robert A. *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press, 1998.

de Tocqueville, Alexis. *Democracy, The Unfinished Journey*, Oxford 508 BC to 1993 AD, University Press, 1992.

Gaffar, Afan “*Demokrasi Politik*”, paper dalam *Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia Sejak 1945*, Jakarta: Widya Graha – LIPI, 1993.

_____, “*Demokrasi dan Prospeknya di Indonesia Baru*”, dalam Taher 1994.

Lively, Jack. *Democracy*, Oxford, Basil Blacwell, 1995.

Magnis-Suseno, Franz *Mencari Sosok Demokrasi. Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.

_____, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002.

Majid, Nurcholish. “*Demokrasi Politik, Budaya, dan Ekonomi*” dalam Taher 1994.

Mayer, Frederick. *A History of Modern Philosophy*, Chicago-Boston-Atlanta: University of Redlands, Redlands, California and American Book Company, 1981.

Munandar, Haris (ed.). *Pembangunan Politik, Situasi Global, dan Hak Asasi di Indonesia* (kumpulan esei guna menghormati Prof. Miriam Budiardjo), Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000.

Popper, Karl. *The Open Society and Its Enemies*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

_____, *The Poverty of Historicism* (Indonesia: Gagalnya Historisisme), Jakarta: LP3ES, 1995.

Solaiman, Antie. *Demokrasi dan Tantangan-tantangannya*, Diktat Kursus Demokrasi, Jakarta: LPKM-Universitas Kristen Indonesia, 2000.

Sumantri, Sri, "*Demokrasi Hukum*". Paper dalam *Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia Sejak 1945*, Jakarta: Widya Graha – LIPI, 24-25 Mei 1993.

Sutor, Bernhard. *Etika Politik* (terjemahan), Jakarta: Penerbit Erlangga, 2006.

Taher, Elza Peldi. *Demokratisasi Politik, Budaya, dan Ekonomi. Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru*, Jakarta Wakaf Paramadina, 1994.

Tindall, History of Puritan, Simon & Shuster, New York 1989.